UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

# L'ASSURANCE
# CONTRE LE CHOMAGE INVOLONTAIRE
## EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

---

## THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

*Le samedi 15 novembre 1913, à 2 heures*

PAR

**Jean CAHEN BERNARD**

---

*Président* M. BROCARD, *professeur.*

*Suffragants :* MM. ROLLAND, *professeur.*
MOREL, *agrégé.*

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
*22, rue Soufflot, PARIS-5e*
Léon TENIN, Directeur

1913

Thèse
Nancy
1913

# THÈSE

POUR

# LE DOCTORAT

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547220_0003

UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

68060

# L'ASSURANCE
## CONTRE LE CHOMAGE INVOLONTAIRE
### EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

*Le samedi* 15 *novembre* 1913, *à* 2 *heures*

PAR

**Jean CAHEN BERNARD**

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

*Président* M. BROCARD, *professeur*

*Suffragants :* MM. ROLLAND, *professeur.*
MOREL, *agrégé.*

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
*22, rue Soufflot, PARIS-5e*
Léon TENIN, Directeur

1913

# FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BINET, I. ✪.
Doyen honoraire et professeur honoraire : M. BLONDEL, ✻, I. ✪.
Professeurs honoraires : MM. MAY, ✻, I. ✪, et BEAUCHET, I. ✪.

MM. BINET, I. ✪, Professeur de *Code civil* et chargé du *Cours d'enregistrement*, Doyen.

GARNIER, I. ✪, Professeur d'*Économie politique* et chargé du *Cours de Législation financière*.

BOURCART, ✻, I. ✪, Professeur de *Droit commercial* et chargé d'un *Cours de Droit commercial* (Licence).

GAVET, I. ✪, Professeur d'*Histoire du Droit*, chargé du *Cours d'Histoire du Droit public* et du *Cours d'histoire du droit et des institutions juridiques de l'Est*.

CHRÉTIEN, I. ✪, Professeur de *Droit international public* et *privé*, et chargé du *Cours de Droit international public* (Doctorat).

CARRÉ DE MALBERG, I. ✪, Professeur de *Droit public et constitutionnel*, et chargé des *Cours de Droit public* (Licence) et de *Droit public* et *Droit constitutionnel comparé* (Doctorat).

GÉNY, I ✪, Professeur, de *Code civil* et chargé du *Cours de Droit civil approfondi* (Doctorat).

MICHON, I. ✪, Professeur *de Droit romain* et chargé du *Cours d'Histoire du Droit privé*.

BROCARD, A. ✪, Professeur d'*Economie politique* et d'*Histoire des Doctrines économiques* (Doctorat) et chargé d'un *Cours* d'*Economie politique* (Licence).

ROLLAND, A., ✪, Professeur de *Droit administratif* et chargé d'un *Cours de Droit administratif* (Doctorat).

SENN, A. ✪, Professeur de *Droit romain* et chargé d'un *Cours de Législation industrielle* (Licence) et du *Cours de Pandectes*.

NAST, Agrégé, chargé du *Cours de Droit criminel*, d'un *Cours de Droit naturel* et d'un *Cours d'Eléments de Droit civil* (Capacité).

MOREL, Agrégé, chargé d'un *Cours de Droit civil* et du *Cours de Législation et Economie coloniales*.

OUDINOT, Docteur en Droit, Chargé d'un *Cours de Procédure civile* et de *Voies d'exécution*.

SIMONNET, A. ✪, Docteur en Droit, chargé d'un *Cours d'Eléments de Droit civil* (Capacité).

RENARD, A. ✪, Docteur en Droit, chargé d'un *Cours d'Eléments de Droit public et administratif* (Capacité).

MELIN, A. ✪, Docteur en Droit, chargé du *Cours de Science sociale*.

ROVEL, I. ✪, Docteur en Droit, Secrétaire.

---

**La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.**

# BIBLIOGRAPHIE


*Die Arbeitslosenuntersteitzung in Reich Staat und Gemeinde*, Berlin, 1911 (Rapport publié par la Commission générale des Syndicats d'Allemagne sur l'assistance aux chômeurs, dans l'Empire, les états confédérés et les communes.)

*Association du Fonds roubaisien contre le chômage involontaire*, rapports annuels de 1910 et 1911.

Bardoux (J.). — Le *Socialisme à l'étranger*, Paris, 1909.

Bellet (Daniel). — *Le chômage et son remède*, Paris, Alcan, 1912.

Borrel (A.). — *La lutte contre le chômage*, dans l'*Œuvre sociale de la IIIe République*, leçons professées au Collège libre des sciences sociales pendant l'année 1911, Paris, Giardet Brière, 1912.

Bellom. — *Des relations mutuelles de l'assistance et de l'assurance ouvrière.*

Brentano. — *La question ouvrière.*

Boncour (Paul). — *Les Caisses de chômage et les subventions de l'État en France.*

Bourguin. — *Les systèmes socialistes et l'évolution économique.*

Beveridge. — *Unemployment*, London, 1902.

*Bulletin du Comité central du Travail industriel*, Bruxelles.

*Bulletin des Assurances sociates*, Paris, Musée social.

Cambriel. — *Les subventions de l'État, des départements et des communes aux Caisses de chômage*, Paris, 1908.

Cagninacci. — *Le chômage*, Paris, Rousseau, 1903.

*Chômage (le)*, publié sous les auspices de *la Société Umanitaria*, Paris, Giard et Brière, 1907.

*Compte rendu de la Conférence internationale du chômage*, Paris, 18-21 septembre 1910 (tome I : Actes et documents préliminaires; compte rendu analytique des séances. Tomes II et III : Rapports présentés à la Conférence par les sections nationales du Comité d'organisation) Paris, Marcel Rivière, 1911.

*Compte rendu du X^e^ Congrès national de la Fédération du Livre*, tenu à Bordeaux du 18 au 23 juillet 1910.

Costille (G.-O.). — *Règlement de la ville de Lyon pour l'octroi de subventions aux caisses de chômage.*

Conseil supérieur du Travail : *Les Caisses de chômage*, Paris, 1903.

Crosson du Cornier. — *Les Caisses syndicales de chômage en France et en Belgique.*

Chaufton. — *Les Assurances, leur passé, leur présent, leur avenir.*

Chorel. — *L'Assurance par l'État.*

Conrad (D^r^). — *Der Arbeitnachweiss.*

Depasse. — *Du travail et de ses conditions.*

Denjean. — *L'assurance contre le chômage.*

*Der Deutsche Metallarbeiter.* Verband im Jahre 1909, Stuttgart, 1910.

Drage. — *The Unemployed.*

Erick Eyck. — *Die Arbeitslosigkeit und die Grundfragen der Arbeitslosenveisicherung.*

Georg Fuchs (D^r^). — *Denkschrift über die Umgestaltung der Stadtcölnischen Versicherungskassege gen Arbeitslosigkeit im Winters*, Cöln, 1911.

Fagnot. — *Les Caisses de chômage*, Paris, Imprimerie nationale, 1903.

— *Le Chômage*, Paris, 1903.

— *Le Syndicalisme anglais.*

Facdouel. — *La Fédération, en France, des Travailleurs du Livre*, Lyon, 1904.

Gibbon. — *Unemployment Insurance*, London, King et Son, 1911.

Gide. — *Les Sans-Travail.*

Hazebrouck (Victor). — *Les remèdes au chômage et spécialement l'assurance contre le chômage dans le Nord de la France*, Lille, 1909.

*Histoire d'une caisse de chômage*, monographie professionnelle, éditée par la Fédération du Livre, Paris, 1902.

Hofmann. — *Die Arbeitlosenversicherung der Stadt S^t Gallen*, 1898.

Howell. — *Le Passé et l'avenir des Trade-Unions*, trad. par Le Cour Grand'maison.

Janet. — *L'assurance obligatoire.*

J. Jastrow (D^r). — *Das Problem der Arbeitslosenversicherung und die Grundsätze des wirtschaftlichen Liberalismus*, Berlin, 1910.

Jay (Raoul). — *L'Assurance obligatoire contre le chômage.*

Lazard (Max). — *Le chômage et la Profession*, Alcan.

— *La lutte contre le chômage en Angleterre* (*Revue pol. et parl.*, février 1910).

Léo. — *L'assurance contre le chômage* (Actes du VIII^e Congrès des assurances sociales), Rome, 1908.

Las Cases (de). — *Le Chômage*, Paris, 1909.

— *L'Assurance contre le chômage en Allemagne.*

Louis (Paul). — *Histoire du mouvement syndical en France*, Paris, 1911.

Lavergne (de) et Henry. — *Le Chômage*, Paris, 1910.

Lemarchand (G.). — *Rapport, au nom de la Commission mixte du travail et du chômage, sur la répartition des secours en 1911*, présenté au Conseil municipal de Paris.

Leroy-Beaulieu (Paul). — *Traité d'économie politique.*

— *Les syndicats ouvriers.*

Ledru et Worms. — *Commentaires de la loi sur les syndicats professionnels du 21 mars 1884.* Paris, 1885.

LEFORT (J.). — *De la condition économique et juridique des Caisses syndicales d'assurance contre le chômage*. Paris, 1911.

LANGER. — *Les Trade-Unions de 1895 à 1904* (*Annales du Musée social*), avril 1906.

MARPAUX. — *L'œuvre des municipalités socialistes* (*Mouvement socialiste* du 15 avril 1900).

MILLERAND. — *Travail et travailleurs*, 1908.

MULLER. — *Les Sans-Travail en Angleterre* (*Pages libres*, 7 août 1909).

— *Vers l'assurance contre le chômage* (*Grande Revue*, 25 octobre 1910).

Office du travail. — *Documents sur les caisses de chômage.*

— *Les associations professionnelles.*

— *Bulletins.*

OLPHE GAILLARD. — *L'assurance contre le chômage.*

OKET. — *Le chômage involontaire.*

*Politique de réforme sociale en Angleterre* (la). Conférences de l' « Eighty Club », Bruxelles. Leipzig et Paris (M. Rivière), 1913.

*Les problèmes du chômage* (rapporteurs : MM. Fagnot (L'Assurance contre le chômage, 10 mai 1909 et 10 mars 1910), Max Lazard (La question du chômage, 26 avril et 7 juin 1909) et Louis Varlez (La question du placement, 29 janvier et 10 mars 1910), publication de l'*Association nationale française pour la protection légale des travailleurs*. Alcan, 1910).

*The Peoples's Insurance*, London, 1912.

PIC. — *Traité de législation industrielle.*

*Revue internationale du chômage*, publication de l'*Association internationale pour la lutte contre le chômage*, rue de Babylone, 34, Paris.

*Rapport sur les subventions aux caisses de chômage, pour l'année 1909*, présenté à M. le Président de la République par M. le Ministre du Travail. Paris, 1er septembre 1910.

*Règlement relatif à l'allocation des subventions de la Ville de Lyon aux Caisses de chômage*, adopté par le Conseil municipal le 1ᵉʳ juillet 1912.

Rochetin. — *Les assurances ouvrières, mutualités contre la maladie, l'incendie et le chômage.*

Rostand (E.). — *L'action sociale par l'initiative privée.*

Rousiers (Paul de). — *Le Trade-Unionisme en Angleterre.*

*Statuts modifiés de la Fédération du Livre au congrès typographique de Bordeaux*, 18-23 juillet 1910.

Samuel. — *The Insurance Act and Yourself*, London, 1912.

Smith (Th.). — *Everybody's Guide to the National Insurance Act 1911*, London, 1912.

Schloss (D.-F.). — *Insurance against Unemployment*, 1909.

Schanz. — *Dritte Beiträge zur Frage der Arbeitslosenversicherung.*

Savary. — *Le Problème du chômage en Angleterre* (*Revue pol. et parlement.*, février 1907).

Schmoller. — *Principes d'économie politique*, trad. Pollock.

Varlez (Louis). — *Les formes nouvelles de l'assurance contre le chômage*, Gand.

— *L'asurance-chômage en Belgique.*

— *Rapport sur les trois premières années du fonctionnement du fonds gantois.*

Vivier. — *L'assurance contre le chômage involontaire.*

*Vorschläge zur Organisation der Arbeitslosenversicherung*, avec traduction in-extenso en français et anglais, Singer et Cⁱᵉ, Berlin.

Wagner. — *Beiträge zur Frage der Arbeitslosenfursorge.*

Worthington Evans. — *The National Insurance Act*, London. 1912.

*Workingmen's Insurance and Compensation Systems in Europe.* (U. S. Commissionner of Labour, 1911).

Webb (Sydney). — *Grants in Aid, a Criticismand a Proposal*, 1911.

— *Histoire du Trade-Unionisme.*

Webb (Sydney et Béatrice). — *La lutte préventive contre la Misère*, traduction de M. La Coudraie, Paris, Giard et Brière, 1913.

Weber (A.). — *Essai sur le problème de la Misère*, Paris, Marcel Rivière, 1913.

Zacher (Dr). — *Die Arbeiterversicherung*.

# L'ASSURANCE

## CONTRE LE CHOMAGE INVOLONTAIRE

### EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

---

## INTRODUCTION

Le chômage involontaire est un des grands maux qui atteignent la classe ouvrière, « une large plaie ouverte et brûlante dans l'économie de notre société contemporaine » (1). Ce mal sévit avec une intensité variable dans tous les pays ; chaque peuple a sa réserve de sans-travail, particulièrement nombreuse à certaines saisons, à certaines périodes. La France, qu'on peut ranger parmi les nations les moins atteintes, compte en moyenne de 300.000 à 500.000 chômeurs ; selon les enquêtes de l'Office du Travail, le pourcentage du chômage se serait élevé,

1. Voir Schmoller. *Principes d'économie politique*, trad. Polloch.

de 1900 à 1908, de 7 à 8 et 9,6 °/₀. Les statistiques allemandes accusent, pour certaines industries, un chiffre de 15 et 20 °/₀. En Angleterre, le chômage est un mal endémique. A la fin de l'été 1908, le ministre du Commerce évaluait le nombre des *unemployed* à 1.125.000 !

Le chômage involontaire, si grave en ses conséquences, est un problème d'autant plus irritant que les données en restent encore très obscures.

### Causes du chômage

D'une manière générale, il y a chômage quand, selon le mot de M. Gide, *l'offre et la demande ne coïncident pas*. Mais les causes particulières du mal sont multiples, et d'une complexité infinie. Certains chômages sont du fait de la nature, et présentent un caractère très net de régularité : telles sont les fluctuations saisonnières qui atteignent les industries du bâtiment ou de la couture. D'autres ont des causes purement locales (caprices de la mode, abus de la spéculation ou de la concurrence, raréfaction de certaines matières premières, banqueroutes, accidents, guerres, catastrophes, etc.). Les découvertes de la science ont souvent pour résultat « l'expropriation du travailleur par la machine ». La législation, en modifiant les rapports économiques, cause des déplacements d'industrie, et par conséquent des chômages. On a invoqué aussi l'émigration, l'exode rural, la

crise de l'apprentissage, le trop grand nombre d'ouvriers « n'ayant pas de métier dans la main » et réduits au *casual labour*, le travail des femmes et des enfants, l'irrégularité dans les grands travaux publics, etc. D'autres causes enfin, celles-là mondiales et les plus profondes, tiennent à ces *cycles économiques* déterminés par les oscillations périodiques de l'industrie, alternatives de hausse et de dépression qui se succèdent à de longs intervalles, affectent tous les pays, sans qu'on puisse ni déterminer d'où dépendent ces fluctuations, ni surtout les prévoir.

### Modalités du chômage

Le chômage involontaire est presque aussi malaisé à observer qu'à expliquer. « Dans aucune étude économique, la nécessité d'un classement rigoureux, d'un groupement méthodique des faits ne s'est imposée davantage, et dans aucune, malheureusement, on n'est encore plus loin d'une documentation scientifique, établie dans les divers pays par des méthodes identiques, pouvant donner des résultats comparables et présenter aux calculs généraux des quantités de même nature, semblablement mesurés (1). » Il faut lire le beau livre de M. Max Lazard sur le Chô-

1. Léon Bourgeois. Discours d'ouverture à la Conférence internationale du Chômage, Paris, septembre 1910.

mage et la Profession pour voir combien il est difficile, vu l'insuffisance actuelle des données de fait en ces matières, de saisir le phénomène du chômage, de l'étudier en fonction des autres facteurs économiques, et de découvrir s' « il existe un rapport entre l'inactivité temporaire des professionnels et l'industrie à laquelle ils appartiennent ». Aussi n'est-il pas étonnant que la Conférence internationale de 1910 ait réservé l'étude des *causes* du chômage et inscrit de préférence, en tête de son ordre du jour, la question de la *statistique.*

### Définition de chômage

Comment, d'un fait insuffisamment observé, donnerait-on une définition scientifique ? On ne peut, actuellement, délimiter avec exactitude le domaine du manque d'ouvrage par opposition aux autres types de chômage. Mais dans la pratique, on ne saurait attendre, et l'on n'a pas attendu, pour lutter contre le chômage, de le connaître objectivement. Or c'est d'une question toute pratique qu'il s'agit dans ce travail : nous nous contenterons donc à notre tour d'une définition imparfaite, un peu grossière, provisoire et sujette à caution. Remarquant que trois choses peuvent amener l'ouvrier à cesser le travail : *sa volonté*, *l'incapacité physique*, *le manque d'ouvrage*, nous admettrons que les chômages accompagnés de

l'impossibilité de travailler ou de la volonté de ne pas travailler ont pour cause respective cette incapacité et cette volonté, et nous appellerons *chômage involontaire* le *manque d'ouvrage, accompagné du désir et de la capacité de travailler, et entraînant pour l'intéressé, sinon la misère, du moins un abaissement excessif du revenu* (1).

### Caractère de l'assurance-chômage

On a proposé, pour lutter contre le chômage, de nombreux remèdes, plus ou moins révolutionnaires, et qui tous visent à une organisation rationnelle du travail : la charité, l'épargne, l'assistance proprement dite ; l'assistance par le travail (ateliers nationaux, municipaux, très pratiqués en Allemagne et aux États-Unis), ateliers syndicaux, travaux publics méthodisés, organisation nationale du placement, suppression des entraves à la libre concurrence et aux rapports économiques entre les nations, diminution des heures de travail.

Ces remèdes, s'attaquant à un mal peu connu, mal observé, mal défini, n'ont encore pour la plupart qu'un caractère purement théorique. Nous ne nous en occuperons pas.

1. Voir De Lavergne et Paul Henry. *Le chômage, causes, conséquences, remèdes*, et le rapport de M. Max Lazard dans *Les Problèmes du Chômage*.

A côté des remèdes, qui s'attaquent au chômage lui-même, il y a les palliatifs, et au premier rang l'assurance. Celle-ci ne prétend ni diminuer, ni à plus forte raison supprimer le chômage. « Ni préventive, ni curative, » elle considère le chômage comme un fait social donné, dont elle se borne à *atténuer partiellement le risque ou les conséquences.*

### Objet et plan de cette étude

Nous nous proposons, dans les pages qui suivent, de passer en revue les divers systèmes d'assurance essayés en France et à l'étranger depuis une vingtaine d'années. Les tentatives ont été multiples, les échecs nombreux ; nulle part même les résultats obtenus ne se montrent assez satisfaisants pour qu'on puisse parler d'œuvre définitive. Notre ambition serait de « faire le point » ; nous voudrions pouvoir dégager les grandes lignes de ce vaste effort international, offrir, en un mot, une sorte de manuel, aussi clair et aussi complet que possible, de l'assurance contre le chômage involontaire.

Nous suivrons à peu près, dans notre exposé, l'ordre historique, qui se trouve être aussi l'ordre logique. En effet, dans l'histoire de l'assurance-chômage, on peut distinguer quatre moments :

1° Au début, la caisse d'assurance est l'œuvre, non pas des intéressés, mais de la philanthropie ; elle n'a

qu'à demi un caractère d'assurance, elle est encore, pour ainsi dire, toute enveloppée de bienfaisance. (Caisses de Bâle, de Cologne, etc.)

2° A côté de ces institutions, les travailleurs en créent d'autres, qu'ils administrent et entretiennent eux-mêmes, sans faire appel à aucun concours extérieur, et qui réalisent pleinement la notion d'assurance mutuelle, si l'on entend par là, comme Horace Say, le fait, pour des hommes courant des chances pareilles, de se réunir pour supporter en commun la perte éventuelle qui pourrait frapper l'un deux. Ce sont les caisses de chômage syndicales.

3° Or il arrive que ces caisses, en principe si satisfaisantes, en réalité restent au-dessous de leur tâche : la modicité des salaires ne permet pas à leurs membres de verser des cotisations assez élevées pour les protéger efficacement contre les conséquences du manque de travail. Dès lors *les pouvoirs publics interviennent* et complètent ces cotisations insuffisantes par des subventions, sans toucher d'ailleurs en aucune façon à l'indépendance des caisses (Système de Gand.)

4° Mais on s'aperçoit, d'une part, que les caisses facultatives ainsi subventionnées ne donnent pas tous les résultats espérés, d'autre part et surtout, que les plus nombreux et les plus intéressants des ouvriers, c'est-à-dire ceux dont le salaire est si minime qu'il ne leur permet pas même de s'organiser, restent en dehors de l'assurance-chômage ; et l'on se demande si le moment n'est pas venu d'appliquer un autre re-

mède, plus radical que la subvention à la caisse facultative : *l'assurance obligatoire* avec triple versement des intéressés, des patrons et des pouvoirs publics (Loi anglaise).

Assurance facultative philanthropique, assurance facultative syndicale, assurance facultative syndicale subventionnée, assurance obligatoire — tels sont en résumé les quatre grands types d'institutions qui se présenteront à notre examen, plus ou moins développés et modifiés, dans chaque pays, par le caractère de la race, les tendances et traditions de l'Etat, et surtout le degré d'organisation de la classe ouvrière.

# I

## Assurance facultative
## Œuvres philanthropiques

Quelques institutions, en petit nombre d'ailleurs, ont été fondées dans les vingt dernières années, notamment à Berne, à Bâle, à Leipzig, à Iéna, à Cologne, à Bologne, à Milan, dans le but de protéger les travailleurs contre les conséquences du chômage involontaire.

Fondées sur l'initiative, tantôt de la commune tantôt de patrons, tantôt de personnalités ou de sociétés bienfaisantes, ces diverses institutions gardent un caractère philanthropique très marqué. Et il faut bien dire, tout en rendant hommage à leurs généreux fondateurs et protecteurs, que leurs résultats ont été, en général, des plus médiocres.

### Caisse de Berne

Cette caisse fut fondée en 1892 par le secrétaire ouvrier Wassilieff. Chacun des membres payait par semaine une cotisation égale au salaire d'une heure de travail. La Caisse demanda bientôt un subside de

la municipalité, qui la municipalisa en janvier 1893.

Elle est depuis lors administrée par un comité composé de trois membres ouvriers, trois patrons et trois membres élus par le Conseil municipal. Deux sous-commissions sont établies : une pour le placement, l'autre pour la caisse de chômage. La cotisation est de 70 centimes. La ville de Berne contribue pour un subside annuel de 12.000 francs. En 1901, une proposition tendant à rendre l'affiliation obligatoire, a été repoussée par le Conseil municipal.

Après huit mois de cotisations et huit jours de chômage, le sans-travail âgé de moins de 60 ans a droit, pendant dix semaines au plus, à un secours fixé à 1 fr. 50 et 2 francs au maximum par jour (le secours maximum étant accordé aux chômeurs mariés). L'indemnité n'est accordée que du début de décembre à la fin de février. Le chômeur doit prouver qu'il a travaillé au moins six mois dans le courant de l'année.

En 1904-1905, un quart des recettes provenait des cotisations des intéressés, 2/3 environ des subsides de la ville et 1/10 de la part des patrons, de dons, et des intérêts des capitaux.

En 1911, deux modifications heureuses furent introduites : extension du droit de secours à l'année entière et suppression de la limite d'âge.

Malgré le généreux concours de la municipalité, l'institution ne s'est que fort peu développée. La Caisse comptait, au 31 mars 1912, 675 membres, dont

353 ouvriers qualifiés (1) et 322 non qualifiés. L'augmentation, par rapport à l'année 1910, est de 37 membres seulement. Mais le rapport constate avec satisfaction que, pour la première fois, le nombre des ouvriers qualifiés a dépassé celui des non-qualifiés.

Il a été distribué 17.388 francs de secours à 347 chômeurs. Les cotisations se sont élevées à 9.447 francs; la subvention municipale s'est élevée à 12.000 francs.

La Caisse ne groupe, on le voit, que quelques centaines d'ouvriers dans une grande ville qui compte des milliers de travailleurs.

### Caisse de Bâle.

A Bâle, après l'échec d'un projet d'assurance obligatoire (1900), une caisse fut créée en 1901 par l'Union des Ouvriers. Cette œuvre, où dominait le caractère de bienfaisance, était alimentée par les contributions des membres honoraires, les dons, les collectes et diverses subventions ; les cotisations des assurés ne représentaient qu'environ 45 °/₀ des indemnités versées.

La prime était de 0 fr. 40, 0 fr. 50 et 0 fr. 60 suivant que le salaire était de 4 francs au plus, de 4 francs à 5 francs ou de 5 francs et plus. Le mon-

1. On appelle ouvrier qualifié l'ouvrier muni d'une instruction professionnelle, par opposition avec l'ouvrier non qualifié qui, tel que le terrassier ou le débardeur, n'a pas besoin de connaissances professionnelles pour exercer son métier.

tant en était fixé par le Comité du fonds de secours, de concert avec le comité des assurés.

Pour avoir droit à l'indemnité, il fallait avoir moins de 55 ans, chômer depuis quinze jours, et avoir acquitté ses cotisations pendant six mois.

Les maigres résultats de cette institution ont amené, en 1910, sa réorganisation complète sur la base du système de Gand.

### Caisse de Leipzig

La Caisse de Leipzig est assez insignifiante : principalement soutenue par une association charitable, qui a fourni un premier fonds de garantie de 60.000 marks, elle ne groupait en 1908-1909, après quatre ans d'existence, que 227 salariés.

Les membres *fondateurs* versent 500 marks par an, les membres *protecteurs* 5 marks au moins. Les assurés paient des cotisations hebdomadaires de 30, 40, 50 à 60 pfennigs, selon la catégorie où ils sont rangés. L'indemnité est de 1,20 m. pour les célibataires ou les hommes mariés sans enfant, 1,35 m. pour les ouvriers mariés ayant 1 enfant, 1,55 m. pour ceux ayant 2 enfants.

Pour bénéficier de l'indemnité, le chômeur doit habiter Leipzig, être âgé de 16 à 60 ans, avoir quarante-deux semaines d'affiliation, chômer depuis quatre jours; le chômage ne doit provenir ni de grève, ni de maladie, ni de la faute de l'intéressé.

### Caisses patronales allemandes

Les ateliers optiques de la fondation de Karl Zeiss, à Iéna, payent à l'ouvrier renvoyé pour une cause indépendante de sa volonté une *indemnité de renvoi* qui, dans certains cas, s'élève au moins au montant du salaire de six mois et à un quart de la retraite entière. En 1908-1909, l'établissement a payé à 10 ouvriers renvoyés 6.000 marks d'indemnités.

Trois ou quatre œuvres patronales du mème genre sont bien moins importantes.

Une récente loi d'Empire sur le débit des sels de potasse oblige, dans certains cas, les industriels à payer aux ouvriers renvoyés une indemnité qui peut atteindre le montant du salaire de vingt-six semaines.

D'autre part, un premier essai de caisses de chômage *mixtes*, c'est-à-dire entretenues à la fois par les patrons et les ouvriers, a été tenté en Allemagne par les typographes.

### Caisse de Cologne.

La Caisse de Cologne, une des meilleures et des plus florissantes parmi les institutions philanthrophiques, a été créée en 1896 par des industriels et des personnes bienfaisantes. qui versèrent une première mise de fonds de 100.000 marks. Le règlement fut établi avec un soin très éclairé.

Le but de la Caisse était *d'allouer aux ouvriers du bâtiment une indemnité de chômage pendant les trois mois d'hiver.*

Le Conseil d'administration de la Caisse se compose du Bourgmestre, du Président de l'Office du Placement, de 12 membres élus par les assurés et de 12 membres bienfaiteurs.

Les ressources de la Caisse comprennent : les versements des donateurs, une subvention annuelle de la Municipalité, et les cotisations hebdomadaires des membres, s'élevant, pour les ouvriers sans métier déterminé (*unskilled labour*) à 25 pfennigs, et pour les autres (*skilled labour*) à 35 pfennigs.

Pour avoir droit à l'indemnité, l'ouvrier doit habiter depuis un an à Cologne, ne pas être frappé d'incapacité permanente de travailler, ne pas être en retard de plus de quatre semaines dans le payement de ses cotisations, et chômer depuis trois jours.

L'indemnité est de 2 marks pendant les vingt premiers jours ouvrables, puis d'un mark ; elle ne peut être prolongée plus de huit semaines, entre le 10 décembre et le 9 mars. Le contrôle des chômeurs a lieu deux fois par jour ; ils doivent accepter la place qu'on leur offre, à moins que celle-ci ne soit devenue vacante par suite de grève, et si elle se trouve en dehors de Cologne, au cas ou ils ne sont pas célibataires.

La Caisse de Cologne a subi de nombreuses crises. On a vu par exemple l'effectif des adhérents suivre la progression de : 536 en 1900, 1.265 en 1902, 1.717 en 1904, puis tomber brusquement à 1.255 en 1907,

cette chute s'expliquant par ce fait que le Comité de direction, en vue de réduire la part de la bienfaisance et d'accroître celle de la solidarité, avait été obligé d'augmenter la cotisation (de 25 à 30 puis à 35 pf. pour les ouvriers sans métier déterminé et de 35 à 40 et 45 pf. pour les ouvriers de métier déterminé). « Cet incident, dit M. Fagnot, a bien montré l'infériorité de toutes les institutions de chômage qui ne sont pas créées et dirigées par les ouvriers eux-mêmes. »

En 1908-1909, le nombre des adhérents était remonté à 1.957, ayant fourni 42,7 °/₀ des indemnités versées, et ayant été atteints par le chômage dans la proportion de 82,9 °/₀.

En 1911, le Conseil municipal élabora, en collaboration très étroite avec les représentants des syndicats, et vota un plan de réforme de la Caisse, inspiré en partie de système de Gand, et que nous étudierons plus loin.

### Caisse de Bologne

En 1896, la Caisse d'épargne de Bologne constituait un fonds spécial de 200.000 lire (porté depuis à 300.000 lire) destiné à encourager l'épargne en vue du chômage involontaire.

Bénéficiaient de l'institution les ouvriers de professions non saisonnières, habitant et travaillant à Bologne, et âgés de 21 à 65 ans, qui demandaient à la

Caisse un livret spécial de prévoyance contre le chômage.

En dehors des épargnes personnelles que les adhérents avaient pu se constituer et dont ils reprenaient la jouissance au moment du chômage, chaque titulaire de livret devait verser à fonds perdus une prime annuelle de 3 à 5 lire. Il avait droit, en cas de chômage, à une indemnité quotidienne de 0,60 à 1 lire jusqu'à un maximum de 40 lire par an.

Depuis 1900, l'institution a perdu son caractère d'assurance et n'a plus en vue que l'encouragement à l'épargne individuelle en prévision de chômage. Les titulaires de livrets comportant au moins 40 lire peuvent, en cas de chômage, opérer des retraits de 1,50 lire par jour, dont 75 cent. seulement prélevés sur leurs dépôts, le complément étant fourni jusqu'à un maximum de 40 lire par le fonds spécial de l'institution. Pour ceux dont l'épargne est inférieure à 40 lire, le fonds n'intervient que jusqu'à un maximum de 20 lire et pour le tiers des retraits, qui ne dépassent pas 1.50 lire par jour. A la fin de l'année qui suit celle où les dépôts ont été effectués, les épargnants peuvent disposer de leurs économies ou les reporter à leur compte pour l'année suivante ; les intérêts du fonds non répartis sont versés à un fonds spécial de réserve pour les années de fort chômage.

La classe ouvrière s'est montrée favorable à l'institution. Le nombre des livrets était de 690 au 1$^{er}$ janvier 1904 et de 795 en 1910. Le crédit total des titu-

laires était, au 1er janvier 1910, de 25.510 lire. Les dépôts annuels sont en moyenne de 12.000 lire.

### Caisse de l'*Umanitaria*

La société *Umanitaria*, instituée à Milan par Moïse Loria, dans le but de « procurer des appuis, du travail et de l'instruction aux sans-avoir afin de les mettre en mesure de se relever d'eux-mêmes » a créé, entre autres nombreuses œuvres, en 1905, une *Caisse de subsides contre le chômage* organisé selon le système dit de Gand. Ce système consiste, comme nous le verrons plus loin, à venir en aide aux chômeurs en complétant, par des subventions régulières, les indemnités que leur versent les caisses professionnelles où ils sont affiliés. L'*Umanitaria* joue à Milan le rôle qui joue à Gand la Municipalité.

Le Conseil de la Caisse, dirigé par le Président de l'*Umanitaria*, se compose de quatre membres, dont deux représentants de l'*Umanitaria* et deux délégués des syndicats.

La subvention n'est pas versée directement aux chômeurs, mais à l'organisation dont ils font partie et qui est libre d'en disposer comme elle l'entend pour son fonds de chômage.

Primitivement, les secours n'étaient dus que dans les cas de morte-saison, de manque de travail ; depuis 1906, on indemnise également — au contraire de ce qui se fait à Gand — *les chômages provenant des conflits au sujet des salaires*. Le Conseil se réserve d'ail-

leurs de se prononcer sur la nature réelle de chacun de ces conflits.

Les syndiqués sont secourus pendant un maximum de soixante jours par an, même si, faute de ressources, l'allocation syndicale cesse avant ce temps. La subvention de l'*Umanitaria* ne dépasse jamais 0 fr. 50 par jour; elle n'est pas accordée au chômeur qui touche un secours syndical de plus de 2 fr. 50.

L'œuvre a donné d'assez bons résultats, et ne craint aucune comparaison avec les œuvres étrangères similaires. Quand elle fut créée, le 1er juillet 1905, les 27 syndicats qui y adhérèrent comprenaient 6.578 membres. Au 30 juin 1910, elle groupait 51 syndicats, avec 13.000 membres. Les chiffres ont donc doublé en cinq ans. Les indemnités versées par les Caisses adhérentes et par la caisse centrale se sont accrues dans des proportions encore plus considérables :

| | 1906 | 1907 | 1908 | 1909 |
|---|---|---|---|---|
| | fr. | fr. | fr. | fr. |
| Secours des Caisses adhérentes . . . | 15.132 | 38.305 | 32.886 | 36.056 |
| Subventions de *l'Umanitaria* . . . | 5.827 | 17.661 | 12.879 | 12.242 |

Toutefois, on a pu dire que la classe ouvrière pourrait bien mieux profiter de l'aide qui lui est offerte (1).

Telles sont les principales œuvres d'assurance d'origine patronale ou philanthropique. La plupart ont

1. A. Cabrini. *L'assurance contre le chômage en Italie*, rapport à la Conférence internationale de 1910.

un caractére d'assistance à peine déguisé, et ce que M. Varlez dit de la Caisse de Berne peut s'appliquer à presque toutes les institutions de ce genre : « Cette caisse est une caisse de bienfaisance surtout, où les membres ouvriers ne supportent qu'une part bien faible du coût de l'assurance (1). » Créées en dehors de l'initiative des intéressés, elles ne recrutent que peu d'adhérents ; il leur faut, pour reprendre une vie nouvelle, se transformer d'après d'autres principes, revenir à la seule forme d'assurance contre le chômage qui ait donné des résultats vraiment sérieux : celle qu'organisent les ouvriers eux-mêmes, dans leurs syndicats.

1. Varlez. *Les Formes nouvelles de l'Assurance contre le chômage.*

## Assurance facultative : Caisses syndicales ouvrières.

### § I. — Généralités.

Le mode d'organisation des secours syndicaux est l'assurance mutuelle : le chômage frappant tous les ouvriers, les uns directement, les autres indirectement, les ouvriers doivent supporter collectivement les frais de l'assurance. De la sorte, chaque ouvrier convertit un risque toujours possible et très grave en un sacrifice régulier et léger en proportion.

#### A. — *Raisons qui ont poussé les syndicatsà créer les caisses de chômage.*

C'est par la force des choses et en appliquant les principes fondamentaux de leur propre institution que les syndicats professionnels ont été amenés à organiser, à côté des caisses de résistance, de maladie, d'invalidité, des caisses spécialement affectées à fournir à leurs adhérents des ressources pendant le chômage involontaire. Trois raisons principales les y poussaient :

1° Le désir d'améliorer le sort matériel et moral des ouvriers, en les soustrayant à l'influence déprimante de la charité privée ou officielle ;

2° L'octroi des secours de chômage, augmentant les avantages procurés par l'association à ses membres, développe les sentiments de solidarité, rend plus étroits les liens syndicaux, et donne au syndicat une cohésion plus forte ;

3° L'assurance-chômage est pour les groupements professionnels le meilleur moyen de résistance quant au maintien du *standard of life* ; il est en effet d'un intérêt capital, pour les ouvriers organisés, d'empêcher que les chômeurs ne deviennent des concurrents dangereux pour les ouvriers au travail en offrant leurs bras à prix réduits et en abaissant ainsi le taux des salaires. Si le rôle essentiel du syndicat est de permettre à ses membres d'améliorer les conditions du travail, on peut dire qu'il n'est jamais plus adéquat à sa fonction que lorsqu'il organise une caisse de chômage.

### B. — *L'assurance-chômage est-elle vraiment une assurance ?*

Mais, tout en reconnaissant ce qu'a d'excellent la pratique du *self help* appliquée au chômage, tout en se déclarant même hostiles aux divers autres systèmes (subventions, assurance obligatoire), certains auteurs soutiennent qu'il y a un véritable abus de mot à parler d'assurance-chômage, et qu'une caisse de

chômage ne saurait être considérée comme une œuvre *d'assurance* (1).

Quelles sont en effet, demandent-ils, les deux conditions nécessaires pour qu'il y ait véritablement assurance ? Ce terme implique :

1° Une prise en commun par un grand nombre de contractants du risque couru par l'un d'entre eux ;

2° Un risque précis, scientifiquement établi sur des bases solides, mathématiques.

Or, continuent nos auteurs, en ce qui concerne le chômage, cette deuxième condition, aussi indispensable que la première, fait défaut. Les partisans les plus zélés de l' « assurance-chômage » en conviennent, « l'importance du risque n'est pas bien connue encore, la définition des mots *chômage involontaire* —c'est-à-dire chômage *indemnisable*— n'est pas nettement établie ; la délimitation du cas d'intervention ne pourrait se faire encore avec précision ; le caractère involontaire ou volontaire du chômage n'a pas de symptômes extérieurs faciles à contrôler (2) ». Alors que, dans toute assurance, le risque doit être indépendant de la volonté du bénéficiaire éventuel, il est évident qu'en matière de chômage, qu'il s'agisse de cessations de travail collectives, ou surtout individuelles, la volonté joue un rôle beaucoup trop grand, le système est trop entaché d'arbitraire, pour que le risque puisse être considéré comme assurable,

1. Voir surtout Daniel Bellet. *Le chômage et son remède.*

2. Varlez. *Les formes nouvelles de l'assurance contre le chômage.*

dans un domaine où « l'on va quelque peu *au petit bonheur* (1) ».

Certes il y a beaucoup de vrai dans cette argumentation. Tout le monde reconnaît l'indiscutable difficulté que présente l'assurance-chômage en l'absence de statistiques exactes, et en raison de cet élément de volonté personnelle qu'il faudrait réussir à isoler en majeure partie du risque sous peine de le dénaturer. Tout le monde accorde que le risque-chômage est encore bien loin d'être aussi nettement saisissable que le risque-maladie ou que le risque-accident. Nous ajouterons même que, dans la pratique, il ne faut jamais oublier ce caractère imprécis du risque-chômage.

Mais nous ferons remarquer d'abord que les études des spécialistes commencent à dégager ce risque : des travaux comme ceux de M. Max Lazard (2) prouvent que la base mathématique réclamée par les adversaires de l'assurance-chômage n'est pas une chimère, et donnent à espérer que la science ne tardera pas à dissiper une obscurité qui tient surtout à l'insuffisance des données matérielles.

En second lieu, pour rester dans le présent, nous répondrons que ce risque, non encore défini en gé-

1. Bellet, *loc. cit.*

2. Dans son livre, *Le Chômage et la Profession*, M. Max Lazard a établi fortement que le chômage, variable d'une industrie à l'autre, *tend à être stable au sein de chaque industrie* considérée isolément, et que les facteurs professionnels qui agissent sur lui sont des facteurs *assez constants*.

néral, c'est-à-dire scientifiquement ( « il n'y a de science que du général ») *peut l'être, et l'est en effet, pour chaque cas particulier*, sans doute, mais avec une précision suffisante, *par les intéressés eux-mêmes* ; le contrôle définit le chômage. Ne disons donc pas : l'assurance-chômage n'est pas une assurance. Elle est une assurance qui cherche ses titres scientifiques, mais qui, pour n'avoir pas dépassé, à l'heure actuelle, la période purement pratique, empirique si l'on veut, n'en est pas moins vivante.

### C. — *Avantages du syndicat en matière d'assurance-chômage.*

Les considérations qui précèdent expliquent qu'aucune caisse de chômage ne puisse être organisée rationnellement en dehors d'un groupe de personnes de même profession, exposées aux mêmes dangers, parfaitement au courant des conditions de leur métier, capables, par conséquent, de distinguer au mieux les risques, et de baser les primes à la fois sur les probabilités de chômage et sur le taux du salaire habituel. Ajoutons que les membres du syndicat, se connaissant fort bien les uns les autres, et ayant le même intérêt à faire cesser le plus tôt possible l'octroi des indemnités, sont incomparables pour la pratique de l'*intercontrôle*. « Aucun fonctionnaire, dit M. Varlez, aucun policier, en admettant même qu'il fût actif et dévoué, ne peut réaliser un contrôle de ce genre ; la défense de l'argent du public ne

soulèvera jamais cette ingéniosité, presque cette férocité de contrôle efficace, qu'on rencontre dans les mutualités où les membres comprennent que le simulateur est un voleur, et le plus odieux des voleurs, celui qui dépouille ses frères de travail et de misère ; dans le contrôle mutuel seul, on trouve cette indispensable confiance réciproque qu'on ne trouvera jamais entre patron et patronné, entre bienfaiteur et assisté, entre fonctionnaire et administré. »

La mesure de contrôle la plus sûre consiste à éprouver, chez le chômeur prétendu involontaire, *le désir qu'il doit avoir de retrouver du travail.* Pas d'assurance sérieuse sans placement bien organisé. Or qui organiserait le placement sinon le syndicat ? Toujours au courant de la situation du marché en ce qui concerne le travail, il connaît les vides à remplir dans les divers ateliers, et peut ainsi, dans le délai le plus court, offrir un emploi à ses membres chômeurs. Cet office lui convient d'autant mieux que tout placement décharge la caisse syndicale en faisant cesser le secours de chômage.

### D. — *Marche du développement de l'assurance syndicale*

L'assurance-chômage syndicale s'est surtout développée, comme il est naturel, dans les pays où la classe ouvrière s'est le plus fortement organisée. Déjà ancienne en Angleterre, plus récente en Allemagne, en

Belgique, au Danemark, elle est encore médiocrement pratiquée en France et en Italie.

Dans chaque pays, elle groupe surtout les ouvriers d'élite, touchant un salaire régulier et suffisamment rémunérateur pour leur permettre de verser des cotisations un peu élevées. « L'expérience montre que si une organisation ne demande à ses adhérents que des contributions faibles, les travailleurs ne s'y font inscrire qu'en cas de danger pressant de chômage ou de grève, quitte à partir la crise passée, tandis que l'ouvrier qui verse annuellement 25, 30 et 50 francs, comme en Angleterre ou en Allemagne, ne renonce pas facilement aux profits que ces versements peuvent lui procurer (1). » Dans presque tous les pays, d'ailleurs, le développement de l'assurance-chômage suit la même marche : de la typographie, par où elle débute, elle gagne d'abord les divers métiers de l'industrie du livre, puis les autres industries de luxe. De là elle s'implante dans un domaine vraiment ouvrier, l'industrie du fer et des métaux. Les industries qu'elle atteint le plus difficilement (à cause du caractère saisonnier qu'y revêt le chômage) sont celles de bâtiment et des transports autres que les chemins de fer (journaliers, débardeurs, etc.).

1. Varlez, *loc. cit.*

## § II. — L'Assurance syndicale en Angleterre.

### A. — *Importance de l'assurance trade-unioniste.*

En Angleterrre, pays de l'aide personnelle, du *self help*, le secours contre le chômage apparaît dès 1785 chez les imprimeurs de Londres (1). Le syndicat des mouleurs en fer institue, en 1831, le secours de route, *tramp benefit* : grâce à une *carte* délivrée par le syndicat, le chômeur en quête d'ouvrage reçoit l'assistance, la nourriture, le logement et quelque monnaie dans chaque gîte. Ce système de la carte entraînant des abus, on y renonce et on le remplace par l'octroi d'avances ou de frais de transport (2).

L'assurance-chômage se développe, au cours du XIX^e^ siècle, avec la même rapidité et la même ampleur que le trade-unioniste. On compte 97 syndicats en 1890, 193 en 1891, 409 en 1893 ; à cette dernière date 69 fédérations nationales, comprenant 827.840 membres, se disséminent dans tous les centres industriels en 5.791 sections. En 1906, le chiffre des fédérations monte à 116 (2.106.283 membres) dont la plupart possèdent des caisses de chômage.

Cent des syndicats anglais les plus importants, comptant un total de 1.432.600 membres, soit 60 °/₀ de l'effectif total, ont accordé en moyenne, dans la période

1. Bellet, *Le chômage et son remède*.
2. S. Webb, *Histoire du Trade-Unionisme*.

1899-1908, 11.991.000 francs par an (24,7 °/₀ de la moyenne de leurs dépenses totales annuelles).

Les secours de chômage sont surtout organisés dans l'imprimerie, les métaux, les industries textiles, celles du bois, du bâtiment. L'assurance est beaucoup moins pratiquée dans les mines, les transports et les industries du vêtement.

En 1904, les 7 principales unions de l'imprimerie (45.847 membres) ont payé 1.022.423 francs en secours de chômage, soit 42 °/₀ de leurs dépenses totales et 22 fr. 30 par membre ; les 21 unions des textiles (118.142 membres), 1.808.859 francs (43,8 °/₀ et 15 fr. 31 par membre) ; les 4 unions du bois (20.822 membres), 620.039 francs (43,6 °/₀ et 29 fr. 77 par membre); les 13 unions de la métallurgie (234.611 membres), 7.689.483 francs (36,4 °/₀ et 32 fr. 77 par membre), les 10 unions du bâtiment (177.593 membres), 3.469.148 francs (31,4 °/₀ et 19 fr. 53 par membre) (1).

En 1908, 1.059 trade-unions, comprenant 2.357.381 membres, ont accordé, en secours de chômage, £ 1.254.065, se décomposant ainsi :

| | | |
|---|---|---|
| Secours de chômage proprement dits . | £ | 1.245.110 |
| Secours de route . . . . . | £ | 6.222 |
| Secours d'émigration, de voyages, de déménagement . . . . . | £ | 2.733 |

Les secours de chômage proprement dits se sont élevés, pour les industries du bâtiment (66 unions, 175.571 membres) à £ 165.412 ; pour les mines et

1. *Bulletin officiel du Travail*, mai 1906.

carrières (75 unions, 715.963 membres) à £ 76.305 ; pour la métallurgie (196 unions, 361.163 membres) à £ 565.671 ; pour les industries textiles (243 unions, 357.627 membres) à £ 240.962 ; pour les industries du vêtement (38 unions, 65.187 membres) à £ 12.301 ; pour les transports (60 unions, 217.842 membres) à £ 7.089 ; pour la typographie et similaires (37 unions, 72.825 membres) à £ 61.402 ; pour l'agriculture et pêche (8 unions, 9.135 membres) à £ « « ; pour les industries du bois (83 unions, 40.728 membres) à £ 55.485 ; pour les autres industries (principalement les employés de l'État et manœuvres, 253 unions, 341.340 membres) à £ 60.483 (1).

En 1909, les 100 principales unions on dépensé, en secours de chômage, £ 944 802, et en 1910, £ 695.774 (2).

Ajoutons que le montant des dépenses « pour la guerre » a beaucoup diminué, au profit des dépenses contre le chômage. De 1900 à 1909, la moyenne des dépenses contre le chômage a été de 26,6 °/₀ contre 10,2 °/₀ en dépenses pour la grève.

Devant les chiffres, véritablement énormes, que nous venons de citer, on comprend qu'on ait pu dire

1. D'après les documents présentés au Parlement par le Gouvernement britannique à l'occasion du projet de loi sur l'assurance nationale.

2. *Fifteenth Abstract of Labour Statistics of the United Kingdom*, 1912. Voir Fagnot, *Le Syndicalisme anglais* ; Howell, *Le Passé et l'Avenir des Trade-Unions*, trad. Le Cour Grand'maison ; Savary, *Le Problème du chômage en Angleterre* (*Revue Pol. et Parlem.*, février 1907.

que la caisse de chômage est le seul service de prévoyance qui distingue les Trade-Unions des autres sociétés de prévoyance et les rende uniques au milieu des institutions anglaises (1).

B. — *Caractère de l'assurance trade-unioniste.*

Le *but* des trade-unions, c'est *la défense professionnelle,* ou plus exactement le marché collectif du travail.

Leur principal *moyen*, c'est l'assurance mutuelle des syndiqués contre la plupart des risques qui menacent l'ouvrier, chômage, accidents, maladie, etc.

Par l'assurance mutuelle, les trade-unions acquièrent ce qui leur est indispensable « pour la guerre » : le nombre et les ressources. En effet, l'appât de ces avantages matériels, considérables, de ces *bénéfits* immédiats, faciles à comprendre, attire à l'union quantité d'individus que la seule nécessité du travail collectif n'eût pas touchés.

Mais pour constituer ces fonds de réserve destinés, d'une part aux grèves, d'autre part à assurer le service des allocations diverses promises aux membres de l'Union — et cela sans rien réclamer de la collectivité — de lourds sacrifices s'imposent : droits d'entrée assez forts, amendes, cotisations *régulières* et *importantes*. Aussi, plus que partout ailleurs, les syndiqués se recrutent-ils, en Angleterre, presque

1. Howell, *loc. cit.*

exclusivement dans les professions les plus stables, et parmi les travailleurs les plus intelligents et les mieux payés. « Les unions, dit M. Webb, comptent un homme sur cinq. » C'est l'élite de la classe ouvrière à tous points de vue. Les travailleurs employés dans les entrepôts, les portefaix, les manœuvres, etc., sont très rarement admis ; refusés de même les infirmes, les ouvriers maladifs ou peu capables, en un mot tous ceux qui créent des charges sans apporter de profits. Les membres de l'union savent qu'elle est une société durable, entreprenant une œuvre de longue haleine et ayant besoin d'être alimentée par un budget régulier. Ils savent qu'ils contractent un engagement sérieux. Aussi l'exécutent-ils avec ponctualité (1). D'ailleurs, au bout de quelques semaines, le syndiqué en retard est purement et simplement rayé de l'association. Les règlements, sur ce point, sont impitoyables. On a même prétendu que cette sévérité cachait souvent, dans certaines unions, un calcul pour se soustraire à l'exécution d'engagements pris envers des ouvriers depuis longtemps adhérents (2).

Ajoutons — et ceci est un argument dont n'ont pas manqué de se servir ceux qui prétendent que l'assurance syndicale n'a de l'assurance que le nom, et que ses *primes* sont en réalité *de purs secours*, — ajoutons que l'ouvrier n'a aucun *droit*, et par conséquent nul recours possible contre les décisions

1. De Rousiers, *Le Trade-Unionisme en Angleterre*.
2. Howell, *loc. cit.*

de l'Union. D'ailleurs, les fonds destinés au chômage ne sont pas toujours distincts des fonds destinés à la grève. Si l'union aide le chômeur, c'est moins pour lui que parce que cette aide rentre dans le plan de l'union ; ce qui importe, ce n'est pas la lutte contre le chômage, mais l'amélioration du travail et du sort des ouvriers en général (1).

### C. — *Règles générales.*

*Cotisations.* — Les cotisations atteignent des chiffres élevés : en 1901, dans les syndicats les plus importants, elles se montaient à 3 fr. 30 par mois, uniquement pour le chômage.

Elles sont acquittées par semaine.

*Espèces de secours.* — Il y a deux grandes espèces de secours : le secours de route, *tramp benefit*, et l'allocation hebdomadaire à domicile, *donation benefit*, qui est le secours de chômage proprement dit. Ajoutons des secours d'émigration, de voyage et de déménagement.

*Montant des allocations.* — Les trade-unions n'étant ni également riches ni exposées aux mêmes risques, le montant des secours de route et des secours de chômage varie beaucoup de l'une à l'autre. Certaines paient, en *donation benefit*, de 7 fr. 50 à 10 fr. 50, d'autres de 7 fr. 50 à 11 fr. 25, certaines jusqu'à 15 fr. par semaine.

1. Fagnot, *Le Syndicalisme anglais*.

*Noviciat.* — Le secours n'est délivré qu'au chômeur inscrit sur les listes de l'union depuis un temps suffisant ; la durée de noviciat exigée est généralement d'une année.

*Durée des allocations.* — Le secours, pour lequel un maximun est établi, et qui ne peut être renouvelé qu'après une période plus ou moins longue de travail, est proportionnel à la durée du chômage, et diminue au fur et à mesure que celui-ci se prolonge.

Dans le syndicat des mécaniciens, on accorde 14 fr. 50 pendant 14 semaines, puis 8 fr. 75 pendant 30 semaines, enfin 7 fr. 50 ; dans le syndicat des chaudronniers, dans celui des constructeurs de navires en fer, l'allocation est de 8 fr. 75 pendant 4 semaines et de 3 fr. 75 pendant 9 semaines ; les charpentiers et menuisiers réunis accordent 12 fr. 50 pendant 12 semaines et 7 fr. 50 pendant les autres semaines, avec un maximum de 245 francs par an ; chez les mouleurs en fer, nous trouvons 11 fr. 25 pendant les 13 premières semaines, 10 francs pendant 13 autres semaines, 7 fr. 50 pendant les 26 dernières semaines ; les typographes de Londres donnent 15 francs pendant 16 semaines, soit 240 francs par an (1).

L'assurance syndicale anglaise a donné de magnifiques résultats. Mais, pour les raisons que nous avons exposées, la grande masse des travailleurs s'en trouve exclue : ouvriers de l'alimentation, ouvriers agricoles,

1. Ministère du Commerce, Paris, *Les caisses de chômage.*

manœuvres, *unskilled* restent exposés à toutes les conséquences du chômage, et l'on a pu dire qu'en Angleterre la plèbe souffre et se plaint, tandis que l'élite s'organise et lutte (1). Aussi le neo-trade-unionisme, dans son impuissance à créer des institutions de prévoyance, a-t-il manifesté un grand dédain à leur égard.

Le problème des sans-travail devenant de plus en plus menaçant pour l'Angleterre, il a bien fallu que le législateur intervînt. En 1905, l'*Unemployed workmen Act* créait des Comités de secours, chargés de trouver du travail aux chômeurs : les résultats furent médiocres. En 1909, le *Labour Exhanges Act* créait les Bourses nationales du travail. Enfin, en 1911, était votée la loi d'assurance obligatoire que nous étudierons plus loin.

## § III. — L'Assurance syndicale en Allemagne

### A. — *Développement du service.*

Le mouvement est de date plus récente en Allemagne, mais n'a pas donné de résultats moins satisfaisants. Ce succès tient à deux causes principales : en premier lieu, la conception des assurances ouvrières a rencontré une très grande sympathie dans le peuple allemand ; d'autre part, les syndicats, par le nombre de leurs adhérents et la force de leur organisation, sont

1. J. Bardoux, *Le Socialisme à l'étranger*.

plus puissants en Allemagne qu'en aucun autre pays.

On sait qu'il existe trois grands courants dans le syndicalisme allemand :

1° *Les syndicats libres* (Gewerkschaften) créés par les deux disciples de Lassalle, von Schwertzer et Fritsche ; politiquement neutres, ces syndicats entretiennent des rapports personnels permanents avec le parti socialiste. Leur organisation est très fortement centralisée : ils sont groupés en *fédération centrale* pour chaque groupe d'industries, et les diverses fédérations sont à leur tour comprises dans une *Commission générale des Syndicats allemands.*

2° *Les syndicats Hirsch-Dunker* (Gewerkvereine) constitués, sous l'inspiration du Dr Hirsch et de Franz Dunker, sur le modèle des *trade-unions* anglaises ; ces syndicats sont radicaux et anti-socialistes.

3° *Les syndicats chrétiens,* où l'on constate une forte supériorité numérique des catholiques sur les protestants.

Ajoutons qu'il existe, à côté des syndicats libres, une série d'unions localement organisées (syndicats régionaux) connues sous le nom de *Libre association des Ligues allemandes.* Elles sont indépendantes de la *Commission générale* et nettement socialistes.

Enfin, un nombre considérable d'unions syndicales vivent à l'écart de toute fédération.

Les effectifs syndicaux suivent une progression sans cesse croissante. En 1909, les différentes associations comprenaient environ 4.500.000 syndiqués, se décomposant ainsi :

Syndicats libres : 2.000.000 de membres ;
Syndicats Hirsch-Dunker : 108.028 ;
Syndicats chrétiens : 270.751 ;
Divers : 2.300.000 environ.

Le mouvement en faveur de l'assurance-chômage s'est dessiné vers 1890 et fortement accentué en 1896. En 1908, parmi les 60 unions centrales des syndicats libres, 40 accordaient des secours de chômage. Le nombre des syndiqués ayant droit à ces secours était de 1.314.243, soit 72 °/₀ du nombre total des adhérents ; les secours atteignaient 8.100.000 marks, plus du quadruple du chiffre atteint en 1905 ; les secours de route s'élevaient à 1.200.000 marks et ceux de déménagement à 29.000 marks. Sur les 20 associations Hirsch-Dunker, 15, avec 101.617 adhérents, soit 97 °/₀ de l'effectif total, accordaient 288.068 marks en secours de chômage, et 18.241 marks en secours de route. Sur les 20 syndicats chrétiens, 14, comprenant 192.443 adhérents, soit 73 °/₀ du total des syndiqués, accordaient 134.453 marks en secours de chômage. Les syndicats d'employés ont dépensé en 1908, pour secours de chômage : 9 unions d'employés de commerce (sur 17) avec 243.085 membres, 226.250 marks ; 4 unions d'employés de bureau (sur 6) avec 12.026 membres, 6.651 marks ; 5 unions d'employés techniques (sur 16) avec 85.632 membres, 67.096 marks. Parmi les coopératives, il faut citer surtout la « Produktion » de Hambourg, la seule qui jusqu'ici ait donné un développement considérable à

l'œuvre de secours de chômage. Cette coopérative, au lieu de distribuer annuellement les ristournes, constitue avec elles, au profit de chaque membre, un « fonds d'urgence » sur lequel peut être prélevé, en cas de besoin, et, par exemple, en cas de chômage, de quoi payer comptant les achats faits à la coopérative. En 1909, sur les 41.875 adhérents de la « Produktion », 15.456 possédaient déjà un « fonds d'urgence » s'élevant à 514.177 marks, et 6.642 adhérents en retiraient 176.943 marks. Outre ces fonds individuels d'urgence, est constitué, au profit des membres ayant épuisé leurs réserves ou n'ayant pas encore pu les accumuler, un fond collectif pour avances en marchandises (1).

En 1909, on comptait, sur 12 millions d'ouvriers, près de 2.500.000 assurés, dont 1.823.930 appartenant aux syndicats libres.

Enfin, voici d'après le *Correspondenzblatt* de la Commission générale des Syndicats allemands (10 août 1912) le relevé des dépenses faites en secours de chômage par les trois grands groupes d'associations en 1910 et 1911 :

1. Feig, Rapport présenté à la Conférence internationale de 1910.

| | 1910 | | | 1911 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Secours | Chômeurs | Dépenses par tête | Secours | Chômeurs | Dépenses par tête |
| | *m.* | | *m. pf.* | *m.* | | *m. pf.* |
| Syndicats libres..... | 6.075.522 | 1.666.262 | 3 65 | 6 340.544 | 1.922.070 | 3 30 |
| Synd. Hirsch-Dunker.... | 230.757 | 110.013 | 2 19 | 200.637 | 92.783 | 2 16 |
| Synd. chrétiens..... | 168.461 | 203.116 | 83 | 185.271 | 243.222 | 76 |

*L'Union des ouvriers métallurgistes allemands* occupe la première place dans le mouvement syndical de l'Empire.

En juin 1911, cette Union atteignait le chiffre de 500.000 adhérents.

Les secours de chômage accordés par l'Union se sont élevés, au total, à 3.093.559 marks en 1908 et 3.199.236 marks en 1909. (Soit 37 °/₀ de la somme totale dépensée, en 1909, pour secours de chômage par les syndicats libres d'Allemagne, le nombre des membres de l'Union ne formant d'ailleurs pas tout à fait le 1/5 de l'effectif total des syndicats.)

Les secours de chômage ont atteint :

En 1907, 13,2 °/₀ des cotisations ;
En 1908, 38,6 °/₀ des cotisations ;
En 1909, 39,5 °/₀ des cotisations.

Aussi l'Union insiste-t-elle sur la nécessité d'une

intervention de l'Etat ou des communes dans l'assurance-chômage (1).

*La Fédération des travailleurs du bois* comptait au 1er janvier 1912, 182.750 adhérents. La caisse centrale a dépensé, en 1911, 596.989 marks en secours de chômage, soit 3 m. 38 pf. par membre ; 355 sections locales sur 874 ont accordé 389.952 marks. Soit un total de 986.941 marks, non compris 121.740 marks de secours de route (2).

*La Fédération allemande de la typographie* (64.793 membres au 1er janvier 1912) a dépensé, en 1911, 920.612 marks en secours de chômage, plus 183.586 marks en secours de route et 40.439 marks en secours de déménagement (3).

*La Fédération des relieurs* a dépensé en 1911, 123.728 marks en secours de chômage pour 4.127 chômeurs sur 30.755 membres.

En Allemagne comme partout, c'est dans les industries du bâtiment, à cause de leur caractère saisonnier, que l'assurance-chômage rencontre le plus de difficultés et se développe le plus lentement. Les charpentiers ont seuls créé une œuvre viable. Le comité directeur de la Fédération du bâtiment (350.000 membres) a proposé au congrès de janvier 1913 un projet d'assurance-chômage et d'assu-

1. *Der Deutsche Metallarbeiter*, Verband im Jahre 1909, Stuttgart, 1910.

2. *Jahrbuch 1911 des Deutschen Holzarbeiter.*

3. La *Typographie française*, 16 sept. 1912.

rance-maladie pour toutes les professions du bâtiment (1).

### B. — *Règles générales*

*Caractère facultatif du secours de chômage.* — Les organisations remplissent leurs caisses au moyen : de droits d'admission, variant de 50 pfennigs à 1 mark, de cotisations, et de contributions extraordinaires.

Les cotisations sont globales ; il n'y a pas plus de cotisations de chômage spéciales qu'il n'y a de caisse de chômage spéciale ; le montant des cotisations est presque toujours versé dans une caisse centrale unique.

Cette administration unitaire permet aux syndicats d'accentuer à leur gré le caractère combatif ou humanitaire de leurs organisations, et d'élever ou de réduire le montant des secours.

Ceux-ci sont donc facultatifs ; de même qu'en Angleterre, *l'ouvrier n'a aucun droit, aucun recours* : il ne peut exiger les secours par voie judiciaire ; il faudrait, pour cela, que les syndiqués fissent inscrire leurs syndicats au nombre des sociétés privées d'assurance, qui sont soumises à la surveillance du Bureau impérial de l'assurance privée ; or les syndicats ne veulent à aucun prix de cette surveillance, qui gênerait la lutte des classes et les opérations financières des organisations.

1. Correspondanzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands, 12 et 19 oct. 1912.

*Cotisations.* — Les cotisations sont hebdomadaires. Elles diffèrent de syndicat à syndicat, et même dans l'intérieur d'un même syndicat, quand celui-ci comprend des groupes percevant des salaires différents. Les femmes, en général, paient moins que les hommes.

La cotisation moyenne annuelle, dans les syndicats libres, s'élève à 35 marks par membre. Elle est moins élevée dans les syndicats Hirsch-Dunker.

*Noviciat.* — Pour avoir droit aux subsides, il faut faire partie de l'association depuis un temps déterminé par les statuts. La durée de ce noviciat est généralement d'un an ; elle est de vingt-six semaines chez les imprimeurs lithographes, de vingt semaines chez les sculpteurs, de six mois chez les mineurs (Hirsch-Dunker).

*Délai de carence.* — Au début du chômage, l'ouvrier s'inscrit au registre des syndiqués en quête de travail. Du jour de cette inscription commence la période d'attente que le chômeur doit traverser avant de toucher le moindre secours. Ce stage, qui élimine beaucoup de demandes, comprend parfois trois jours (tabacs), quatorze jours (union des ouvriers du commerce et des transports), deux semaines (mineurs et brasseurs).

*Indemnités.* — Les indemnités sont payées par semaine. Leur montant, ainsi que leur durée, diffèrent beaucoup selon les associations. Le taux moyen est de 1 mark à 1 m. 50 pf. La durée est de vingt et un jours chez les lithographes, de deux cent quatre-

vingt jours chez les typographes, de huit à quarante semaines dans les syndicats Hirsch-Dunker. Dans de nombreuses unions, le taux et la durée augmentent ou diminuent soit d'après le salaire, soit d'après le temps d'inscription, soit d'après le montant des cotisations, soit enfin d'après l'âge et le sexe.

## § IV. — L'Assurance syndicale en Belgique

### A. — *Historique*

Le mouvement est déjà ancien en Belgique. C'est dans les métiers de luxe de Bruxelles et pour lutter contre l'avilissement des salaires, que furent tentés les premiers essais d'assurance-chômage : l'enquête sur le travail de 1843-1846 les signale dans l'*Association des Chapeliers*. Le 6 août 1846, l'*Association typographique* de Bruxelles fondait sa caisse de chômage qui, depuis lors, a fonctionné sans interruption. En 1867, la *ligue typographique* inaugurait l'assurance-chômage à Gand.

L'idée se répandit dans l'industrie du livre, puis gagna les syndicats des petits métiers de luxe, gantiers, chapeliers, carossiers, diamantaires, et à partir de 1890, se généralisa aux groupements professionnels de la plupart des industries.

L'institution avait, à ses débuts, des formes très primitives ; le syndicat remettait au chômeur une *indemnité en nature* (un certain nombre de pains par

semaine) ou payait sa cotisation à la société mutualiste, ou plus généralement encore le libérait simplement de la cotisation syndicale. A Gand, une des premières formes de l'assurance-chômage, et qui contribua beaucoup à ses développements ultérieurs, fut, dans presque tous les syndicats de l'industrie textile, l'assurance mutuelle contre les conséquences des arrêts de fabriques par suite d'accidents arrivés aux moteurs, transmissions, etc. Dès 1895, cette assurance, comportant une indemnité journalière de 1 fr. 50 et parfois de 2 francs, était en plein épanouissement, tandis que l'assurance-chômage proprement dite restait encore peu développée.

Les caisses mutuelles de chômage sont aujourd'hui très nombreuses en Belgique ; elles sont le plus souvent locales, quelquefois régionales ; une seule fédération, celle des Métallurgistes socialistes, a réussi jusqu'ici à créer une caisse nationale de chômage. De divers côtés, on essaie de suivre cet exemple ; mais cet effort vers la centralisation se heurte à de vives résistances. Les difficultés inhérentes à une organisation centrale paraissent tout particulièrement graves pour une assurance où les conditions des risques varient tant avec les spécialités professionnelles et les conditions locales (1).

1. R. de Bruyne et J. de Clerck, *Rapport* à la Conférence internationale sur *le Contrôle des chômeurs dans les Caisses de chômage en Belgique*.

## B. — *Fonctionnement*

*Cotisations.* — La cotisation d'assurance-chômage est généralement incorporée dans la cotisation générale. Le montant en est fixé — de même que celui de l'indemnité — selon le risque à courir, qui varie beaucoup de métier à métier et de ville à ville. C'est ainsi que la cotisation va de 0 fr. 05 par mois pour les employés à 1 franc par semaine pour les industries du bâtiment ; dans ces dernières, où l'importance du chômage dépend surtout de la clémence de la saison, il est particulièrement difficile d'adapter exactement la cotisation à l'indemnité ; aussi l'assurance-chômage ne s'est-elle développée dans ces métiers que le jour où, grâce au système de Gand, les subventions accordées aux fonds de chômage officiels sont venues majorer les cotisations syndicales, jusque-là insuffisantes.

*Paiement des cotisations.* — Les cotisations sont payées, quelquefois par quinzaine, quelquefois par mois, mais de plus en plus se répand l'usage des cotisations *hebdomadaires.*

Les cotisations sont perçues *à domicile,* et par le moyen de *messagers.* Ce système a été jugé le plus pratique pour obtenir les payements réguliers des cotisations. La justification de la perception se fait au moyen d'un cachet humide imprimé dans le livret du membre, ou par l'annulation d'un timbre : cette dernière coutume est peu répandue jusqu'ici.

*Indemnités.* — Le montant de l'indemnité syndicale est généralement de 1 franc par jour ; rarement inférieur à cette somme, il la dépasse souvent pour atteindre 1 fr. 25, 1 fr. 50 et jusqu'à 2 francs.

*Droit à l'indemnité.* — Pour avoir droit à l'indemnité, le chômeur involontaire doit compter au moins un an de noviciat, ne pas avoir un retard de plus de quatre à six semaines dans le payement de ses cotisations, et se soumettre à toutes les mesures de contrôle jugées nécessaires par le comité du syndicat.

*Délai de carence.* — Entre le moment où se produit le chômage et l'octroi du secours, il s'écoule généralement, en Belgique, un temps très court : dans certains syndicats, on paye dès le lendemain, dans d'autres, dès le surlendemain ; cette période d'attente est rarement dépassée. Dans certains syndicats, on doit attendre trois ou quatre jours, mais après ce délai l'indemnité est accordée en une fois, pour les journées de chômage passées.

*Paiement de l'indemnité.* — Le payement de l'indemnité de chômage s'effectue à la fin de la semaine, au jour et à l'heure fixés par le secrétaire de l'association. Le chômeur doit se présenter au bureau, muni de son livret de membre, afin qu'on puisse contrôler s'il est en règle pour ses cotisations.

Dans la plupart des associations, le montant de l'indemnité de chômage payé (y compris le montant de la majoration communale) est inscrit sur le livret du membre, ce qui permet à sa femme de vérifier le montant du secours touché.

*Durée de l'indemnité.* — Très variable suivant les métiers, elle est en moyenne de six semaines. Dans les industries où le chômage est intense (bâtiment) elle est assez fréquemment réduite (pour les maçons, de 4 à 5 semaines) ; encore le secours n'est-il accordé que pendant les trois mois d'hiver, le service d'assurance-chômage ne fonctionnant pas les neuf autres mois de l'année. Au contraire, dans les métiers qui possèdent l'assurance-chômage depuis longtemps, spécialement parmi les ouvriers du livre et parmi les ouvriers des métaux, la durée du secours est assez longue : elle atteint souvent soixante et même soixante-quinze jours par an.

Le membre qui n'a pas épuisé le secours de chômage auquel il a droit lorsqu'il parvient à trouver du travail, peut l'épuiser en cas d'un nouveau chômage, le droit à l'indemnité n'ayant été que suspendu par la reprise du travail.

Enfin, une pratique qui tend à se généraliser, et qui a pour but d'empêcher les mêmes membres de recourir trop fréquemment à la Caisse de chômage, consiste à n'octroyer les indemnités *que tous les deux ans.*

## § V. — L'assurance syndicale en France

### A. — *Avant la loi de* 1884.

Au début du XIXe siècle, quelques sociétés professionnelles s'étaient formées en vue de secourir les malades et les chômeurs : gantiers de Grenoble (an XI),

cordonniers de Grenoble (1804), chapeliers de Lyon et de Paris (1807). La loi les tolérait en général, quelquefois au contraire prohibait, en fait comme en droit, toute distribution de secours de chômage, et la police intervenait pour rappeler aux mutualistes que la lutte contre le chômage ne rentrait pas dans leurs attributions. Un pareil service d'assurance eût consacré, selon la circulaire ministérielle du 29 mars 1852, « un principe de ruine et de démoralisation » qui eût tendu « à encourager la paresse et à faire payer au travail une prime à l'insouciance » ; bref l'institution portait en elle « le germe de toutes les grèves et l'espérance de toutes les coalitions ».

Pourtant, vers la fin du Second Empire, en même temps que les sociétés professionnelles se multipliaient, le pouvoir se relâchait de ses rigueurs envers les institutions contre le chômage : en 1868 les ouvriers de Paris délégués à l'Exposition de 1867 pouvaient adresser au Ministre du Commerce un mémoire pour la création de Chambres syndicales établissant des rapports constants entre les ouvriers de chaque profession et permettant de mettre à l'étude la constitution d'assurances mutuelles contre les infirmités, la vieillesse, la maladie et le chômage. Le gouvernement consentit à la formation de ces chambres syndicales, à condition qu'elles ne porteraient pas atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, et ne s'occuperaient pas de politique.

Quand fut votée la loi sur les syndicats (21 mars 1884) il existait à Paris 237 syndicats ouvriers et en

province 350. La plupart étaient nés de la nécessité de soutenir les grèves. Quelques-uns s'occupaient du chômage involontaire, tels que la Chambre syndicale des Tailleurs de Paris, celle des Coupeurs et Brocheurs de chaussures de Paris, la Résistance des Imprimeurs lithographes de Paris, la Société des reporteurs lithographes, la Société de secours mutuels contre le chômage des modeleurs et monteurs en plâtre (Limoges), enfin et surtout le Fédération française du Livre.

### B. — *La loi du 21 mars 1884.*

On sait que la loi du 21 mars 1884 accorde la plus large liberté d'association en matière professionnelle et laisse toute latitude aux syndicats pour améliorer le sort des ouvriers par la création d'institutions intéressant une profession industrielle ou commerciale; il leur permet de s'administrer eux-mêmes, de recevoir des libéralités de tout genre, d'encaisser cotisations et amendes selon les règles qu'ils auront fixées, d'employer et de placer les fonds à leur guise, de créer librement des offices de renseignements pour les offres et demandes de travail. La loi offrait ainsi aux syndicats tous les moyens de *créer*, *d'organiser* et de *contrôler* l'assurance-chômage, et la seule condition expresse qu'elle exigeât, la base professionnelle, est précisément indispensable à toute institution viable d'assurance contre le chômage.

Quant au principe même de l'assurance-chômage,

la loi le consacrait en reconnaissant aux syndicats le droit de « constituer entre leurs membres des caisses spéciales de secours mutuels et de retraite ».

Enfin, la loi autorisait les syndicats régulièrement constitués et ayant des intérêts communs à se réunir en Unions ou Fédérations ; disposition très favorable à l'extension des services d'assurance : elle permet à différents syndicats de même profession de relier leurs caisses de chômage en vue de but que ne pourrait atteindre le syndicat isolé, en matière par exemple de secours de route.

On peut donc dire que le législateur de 1884 avait prévu, désiré le développement des caisses de chômage, et la loi avait fait concevoir à ce sujet les plus grandes espérances. « Des bureaux de placements fonctionneront, où l'ouvrier sans travail s'adressera pour trouver une place ; des Caisses de chômage lui procureront quelque argent pendant la morte saison, des ateliers syndicaux pourront être ouverts pour les ouvriers sans travail (1). »

### C. — *Médiocre développement de l'assurance-chômage syndicale en France.*

La réalité n'a pas répondu à ces espérances, et l'assurance-chômage n'est guère développée dans notre pays. D'une part le mouvement syndical lui-même

1. Glotin. *Etude historique, juridique et économique sur les Syndicats professionnels.*

a été très lent, les membres des syndicats se recrutant avec peine ; d'autre part « nos syndicats français dédaignent, en général, les services mutualistes (1) » ils ne semblent pas avoir compris l'utilité des caisses de chômage, non seulement pour venir en aide aux sans-travail, mais « surtout pour empêcher ceux-ci, aux prises avec la faim, d'offrir leurs bras à des prix inférieurs aux tarifs péniblement obtenus par l'action syndicale (2) ». Il est vrai que « la création et le fonctionnement d'une caisse de chômage exigent des travailleurs un effort méthodique quelquefois pénible et souvent très grand (3)». Il est vrai aussi que la France souffre infiniment moins du chômage que l'Angleterre ou que l'Allemagne.

Quoi qu'il en soit, la loi de 1884 n'a pas déterminé, comme on s'y attendait, la création de nombreuses caisses de chômage. En 1892, on en comptait 52, plus une caisse créée pas les syndicats patronaux et 2 caisses créées par des syndicats mixtes. Au 1er juillet 1894, sur un total de 2.178 syndicats, 487 seulement visaient les secours de chômage dans leurs statuts, 87 avaient songé à les accorder mais ne l'avait pu faute de ressources, 66 enfin, comprenant 14.601 membres, avaient distribué à leurs chômeurs 75.440 francs, dont 47.401 francs à des ouvriers parisiens. C'était l'industrie du livre qui pratiquait le plus

1. Léon Bourgeois, *Rapport à la Conférence internationale.*

2. Fagnot, *Rapport à l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs,* 10 mai 1909.

3. Fagnot, *ibid.*

l'assurance, et celles du bâtiment — les plus soumises au chômage — qui la pratiquaient le moins. Les indemnités étaient souvent dérisoires. On ne comptait que 21 syndicats ayant une caisse de chômage distincte de la Caisse syndicale. En 1903, on comptait, outre 2 caisses patronales et 3 caisses indépendantes de tout syndicat, 307 caisses (30.297 membres, 113.000 francs de secours de chômage) dont 162 caisses (10.000 membres) dépendant de la Fédération du Livre (1).

### D. — *L'assurance-chômage à la Fédération du Livre.*

Nous étudierons, comme type d'assurance-chômage syndicale française, celle que pratique la Fédération du Livre, seule association ouvrière où l'institution ait pris, jusqu'à présent, une véritable extension (2).

La Fédération a plutôt un service de chômage distinct qu'une véritable caisse de chômage : indemnités de chômage, de maladie, de décès, viatiques, secours de grève, frais d'administration, sont prélevés sur la même caisse. Pas de comptabilité indépendante pour les recettes. Cette absence de spécialisa-

1. Lefort, *De la condition économique et juridique des Caisses syndicales d'assurance contre le chômage*.

2. Voir *Histoire d'une Caisse de chômage* (publication de la Fédération du Livre) ; J. Lefort, *loc. cit.*, *Revue internationale du chômage*, 1911, n° 1 (le Service des Indemnités de chômage de la Fédération du Livre).

tion est regrettable, car elle empêche la formation de réserves affectées aux indemnités de chômage. La comptabilité des dépenses, elle, est spéciale, grâce à un jeu d'écritures (1).

Le règlement, adopté en 1900, a été mis en application le 1er janvier 1901 ; il n'a subi depuis lors que de légères modifications, en particulier quant aux variations dans la durée annuelle du secours (1910).

*Conditions requises pour être indemnisé.* — Il faut, pour avoir droit aux indemnités de chômage :

1° Faire partie de la Fédération depuis un an (2) ;

2° Être inscrit dans la même section depuis un mois ;

3° Ne pas avoir, outre celles du mois courant, plus de sept cotisations hebdomadaires en retard;

4° Avoir acquitté l'impôt de grève que le comité central est autorisé à prélever en cas de conflit grave ;

5° Etre en chômage involontaire ; le fait d'être congédié à la suite de la substitution d'ouvriers moins rémunérés ou de refus d'un salaire suffisant est assimilé à un chômage involontaire ;

6° Ne pas toucher déjà une indemnité d'une autre caisse ;

7° Se soumettre au contrôle (obligation de se pré-

1. Indispensable depuis 1905 pour bénéficier des subventions gouvernementales. Voir plus loin, ch. V.

2. C'est la durée du *noviciat* généralement exigée dans tous les syndicats. Toutefois, le Syndicat des ouvriers d'instruments de précision de la Seine exige deux ans.

senter au syndicat en personne, tous les jours et plusieurs fois par jour (1).

*Cotisations* — Elles sont globales, comme dans la plupart des syndicats, et s'élèvent à 50 centimes par semaine, sur lesquels 10 centimes sont spécialement affectés au service de chômage par manque de travail (2).

*Indemnités.* — Elles s'élèvent à 12 francs par semaine (3).

Les statuts de 1900 avaient établi un maximum annuel invariable des indemnités à 72 francs. Mais la Fédération a estimé qu'il était juste d'accorder une « prime à la fidélité syndicale » et d'accorder une indemnité plus grande aux vieux ouvriers, plus ex-

1. Pour le détail des mesures de contrôle, voir plus loin, ch. VII.

2. Chambre syndicale des employés de Paris : 1 franc par mois (dont la moitié affectée au chômage). Syndicat des Cordonniers de Limoges : 1 franc pour les hommes, 0 fr. 75 pour les femmes. Les Chapeliers parisiens exigent une cotisation hebdomadaire de 0 fr. 80 à partir d'un gain de 15 francs.

3. C'est le taux habituel des syndicats. Pourtant le coupeur et brocheur en chaussures reçoit à Paris 4 francs, l'ouvrier chaudronnier 0 fr. 50 à Nantes.

Chez les employés de Paris, le chiffre varie avec l'ancienneté des membres, et aussi suivant l'époque depuis laquelle aucune indemnité n'a été remise ; chez les modeleurs et mouleurs en plâtre de Limoges, la somme va en diminuant avec la prolongation du chômage, en vue d'exciter le chômeur à trouver du travail. L'indemnité est due cinq semaines chez les ouvriers en instruments de précision de Paris, trente jours chez les employés de Paris, soixante jours chez les lithographes à *l'Initiative* de Limoges, huit semaines chez les mécaniciens. Seuls les coupeurs et brocheurs en chaussures de Paris font durer l'indemnité *jusqu'à la reprise du travail.*

posés au chômage. Depuis 1910, le total des indemnités accordées pendant une même année à un même chômeur varie selon le tableau suivant :

72 francs (6 semaines), si le chômeur a d'un à dix ans ininterrompus de syndicat ;

84 francs (7 semaines), si le chômeur a de dix à quinze ans ininterrompus de syndicat ;

96 francs (8 semaines), si le chômeur a de quinze à vingt ans ininterrompus de syndicat ;

108 francs (9 semaines), si le chômeur a plus de vingt ans ininterrompus de syndicat ;

A la Fédération du Livre, il n'y a pas de délai, contrairement à l'usage le plus répandu dans les syndicats (1), entre la déclaration de chômage et le versement de l'indemnité.

Les indemnités ne sont pas payées par jour, mais par semaine de chômage. Si le salaire d'une semaine, incomplètement occupée, est inférieur à 12 francs, le chômeur a droit au complément de cette somme.

*Secours complémentaires.* — En dehors des indemnités sur place, la Fédération du Livre accorde à ses membres, chômeurs involontaires ou grévistes, un secours de route ou *viatique* non cumulable avec l'indemnité sur place mais subsistant alors que le maximum des indemnités a été touché, et des indemnités dites *de départ*, celles-ci comptant dans le total maximum des indemnités sur place.

1. En général, les syndicats exigent un temps d'attente de huit jours, même de quinze, pour pouvoir contrôler les motifs du chômage.

*Recours des adhérents.* — Les statuts sont muets sur toute action des adhérents au cas où le syndicat refuserait le paiement d'une indemnité due. Le cas ne se présente d'ailleurs jamais.

*Résultats.* — En 1902, la Fédération a accordé 43. 792 francs en secours de chômage et 11.963 francs en viatiques à 1.052 chômeurs ; en 1905, 50.073 francs en secours de chômage et 9.879 francs en viatiques à 1.315 chômeurs, en 1909, 48.339 francs en secours de chômage et 11.685 francs en viatiques.

*Autres organisations.* — Parmi les autres organisations ouvrières ayant organisé l'assurance-chômage, signalons l'Union lithographique, l'Union corporative des Ouvriers mécaniciens de la Seine, la Chambre syndicale des Ouvriers en chapeaux de soie, celle des Ouvriers coupeurs et brocheurs en chaussures, la Chambre syndicale des porcelainiers l'Initiative (Limoges), celle des Employés de Paris, celle des Ouvriers en instruments de précision de Paris.

## § VI. — Divers pays.

*Hollande.* — Au commencement de 1909, il existait en Hollande 347 syndicats locaux professionnels possédant une caisse de chômage. Parmi ces syndicats, 282 étaient les sections locales de 12 fédérations de syndicats, comptant en tout 15.827 membres, et 65 étaient des syndicats isolés comptant ensemble 7.846 membres. Faisaient donc partie de syndicats

ayant une caisse de chômage 23.673 syndiqués (1), soit 20 °/₀ de toute l'organisation ouvrière.

Au 1er janvier 1912, 535 associations, dont 513 professionnelles, assuraient contre le chômage 48.482 membres.

*Suisse.* — Le progrès des caisses syndicales de chômage a été très rapide en Suisse.

D'abord introduite dans la Fédération des typographes, l'assurance a été successivement organisée dans 20 autres groupements.

En 1911, les 21 fédérations adhérentes à la Confédération syndicale suisse (78.119 syndiqués) ont dépensé, en secours de chômage et de route, une somme de 115.192 francs. Pendant cette même année, la Fédération suisse des Travailleurs du Livre (3.569 membres) a dépensé 23.810 francs.

*Italie.* — En Italie, où le mouvement syndical est récent et la pratique de l'assurance contre le chômage encore fort peu répandue, on ne comptait en 1910 que 4 caisses fédérales et quelques dizaines de caisses syndicales isolées, en tout 50.000 assurés sur 500.000 syndiqués.

La création de caisses de chômage n'est pas obligatoire dans les sections de la Fédération du Livre. Le tableau suivant donnera une idée précise des progrès du service :

1. On ne peut dire qu'ils sont tous assurés, tous les syndiqués n'étant pas obligés d'être membres de la caisse de chômage.

| | 1908 | 1909 | 1910 | 1911 |
|---|---|---|---|---|
| | — | — | — | — |
| Nombre de syndiqués . . . . | 10.457 | 12.061 | 12.246 | 13.085 |
| Nombre de journées de chômage . . . . | 40.153 | 30.336 | 40.239 | 90.505 |
| Secours de chômage versés. . | 62.339 | 54.819 | 66.609 | 160.035 |
| Dépense moyenne par syndiqué . | 5,96 | 4,55 | 5,45 | 12,23 |

*La Fédération des Lithographes* accorde des indemnités variant de 1 à 2 francs par jour; la cotisation y est facultative.

*La Fédération des Verriers* secourt les chômeurs dans 3 cas : cessation de la campagne industrielle, renvoi pour cause de diminution du personnel et pour cause non imputable au syndiqué.

La Caisse de chômage de la *Fédération des Chapeliers* (5.896 membres) accorde aux chômeurs affiliés un secours hebdomadaire, variant selon 2 catégories de salaires : pour la première catégorie, le secours est de 2 francs pendant les trois premières semaines, 3 francs pendant les trois semaines suivantes, 4 fr. 50 pendant les quatre autres ; pour la deuxième catégorie, les taux de l'indemnité sont de 1 franc, 1 fr. 50, 3 francs et 4 fr. 50. La cotisation, également hebdomadaire, est de 10 ou 5 centimes selon la catégorie ; il est prélevé sur la cotisation, en vue des indemnités de chômage, 4 ou 2 centimes. En 1908, la Fédération a distri-

bué 2.985 francs en secours de chômage et 1.914 francs en secours de route.

Parmi les syndicats isolés, l'œuvre du secours de chômage se répand surtout parmi les organisations catholiques. Quelques-unes préfèrent au système de l'assurance celui de l'épargne obligatoire.

*Autriche.* — Les syndicats ouvriers d'Autriche (non compris les syndicats tchèques scissionnaires) ont dépensé en 1910, 1.334.730 couronnes pour 400.565 syndiqués et en 1911, 1.332.867 couronnes pour 421.905 syndiqués.

En 1911, la Fédération des ouvriers imprimeurs a distribué, en secours de chômage, 161.481 couronnes pour 2.041 chômeurs. La même année, les syndicats chrétiens d'Autriche (30 syndicats, 45.323 membres) ont dépensé 38.102 couronnes en secours de chômage.

*Hongrie.* — La lutte pour le relèvement des salaires étant interdite par la loi, les syndicats de Hongrie ont concentré toute leur activité sur le placement et l'assurance-chômage.

En 1908, on comptait 28 fédérations et 21 groupements locaux. Les secours de chômage et de route se sont élevés, en 1908, à 453.000 couronnes pour 102.000 syndiqués, en 1910 à 348.000 couronnes (86.478 syndiqués) et en 1911 à 258.165 couronnes (95.180 syndiqués).

Les caisses de chômage sont absolument distinctes des caisses secrètes constituées en vue de dépenses proprement syndicales (grèves, lock-out, etc.) C'est l'assemblée annuelle des délégués qui règle-

mente les conditions, la durée et le taux des secours. En général, le droit d'inscription à la caisse varie de 60 heller (le heller vaut 0,0105 franc) à 1 couronne ; la cotisation est hebdomadaire ; elle varie de 20 à 30 heller (1). Un temps de noviciat est exigé pour avoir droit à l'indemnité ; celle-ci n'est payée qu'après un délai de carence. La durée du secours dépend de l'ancienneté des membres, le taux varie selon le salaire et l'ancienneté. Le contrôle fonctionne très bien, grâce à une sérieuse organisation du placement.

L'assurance-chômage syndicale a d'autant plus d'importance en Hongrie que les pouvoirs publics semblent se désintéresser de la question et qu'en cas de chômage, les ouvriers non organisés se trouvent obligés de s'adresser à l'Assistance publique. Malheureusement, en Hongrie comme ailleurs, c'est justement dans les professions qui ont le plus à souffrir du chômage (bâtiment, ouvriers agricoles, transports, etc.) que l'assurance-chômage n'est pas encore organisée.

*Danemark.* — Avant la loi subventionnant les caisses de chômage (1907), plusieurs syndicats professionnels avaient fondé au Danemark des caisses de secours pour leurs membres chômeurs ; pendant les années 1899-1904, ces caisses avaient donc en secours une somme totale de 2 millions de couronnes.

Au Danemark, nous rencontrons un grand nombre

1. En cas de déficit, les syndicats contractent des emprunts plutôt que d'élever les cotisations.

de syndicats, surtout par rapport à l'étendue et à la population du pays, qui s'occupent avec succès de l'assurance-chômage.

*Suède.* — C'est vers 1884 que l'Union des typographes institua la première caisse de chômage suédoise. Depuis 1890 divers syndicats suivirent cet exemple : en 1910 on en compait 15 comprenant un total de 80.000 membres. Les indemnités se sont élevées, en 1906, à 96.000 couronnes, en 1908, à 244.000 couronnes, et en 1909 à 331.000 couronnes.

Dans certaines associations, il existe un fonds spécial, alimenté par une partie des cotisations ; dans d'autres, c'est la caisse générale qui paie les indemnités de chômage.

Pour avoir droit aux indemnités, il faut un stage de six mois à un an. Tout congé venant des patrons, sauf pour cause de conflit de travail ou d'ivresse, est considéré comme chômage involontaire.

L'indemnité varie de 1 à 2 couronnes, et aussi suivant l'ancienneté des membres, l'importance de leurs cotisations, leurs charges de famille. Elle est accordée pour une durée de cinq à treize semaines par an.

Le progrès de l'assurance syndicale en Suède est assez lent, malgré la bonne situation économique du parti ouvrier. Cela tient surtout à ce que la grande majorité des habitants sont occupés à des genres de travaux que n'atteint guère le chômage.

*Norvège.* — L'organisation syndicale de Norvège, qui, à la fin de 1911, comptait 53.533 adhérents, a dépensé en secours de chômage 122.136 couronnes.

*États-Unis.* — L'assurance syndicale contre le chômage est encore peu pratiquée aux États-Unis.

Les syndicats ouvriers affiliés à *l'American Federation of Labor* ont dépensé en 1911, 218.742 dollars en secours de chômage et 58.784 dollars en secours de route.

## III

### Intervention des pouvoirs publics. Le système de Gand.

Dans l'histoire de la lutte contre le chômage, l'événement capital a été sans contredit la création des caisses d'assurance par les associations ouvrières. Quel que soit, dans les différents pays, son degré de développement, l'institution s'est montrée viable. Mais suffit-elle à sa tâche ? Saurait-elle se passer d'encouragement ? Évidemment non, puisque c'est dans son pays d'origine, là où elle a pris l'extension de beaucoup la plus remarquable, en Angleterre, pays classique du *self help* et de la répugnance à toute intervention de l'État, que les ouvriers ont le plus fortement affirmé l'insuffisance de la caisse syndicale de chômage et réclamé l'assistance obligatoire.

De leur côté, les pouvoirs publics se sentent des devoirs de solidarité et de justice envers l'ouvrier, « victime involontaire, impuissant à réagir contre les forces sociales coalisées (1). » Ils doivent, dans une certaine mesure, venir en aide au chômeur ; mais

1. M. Keufer.

pour que cette intervention soit utile, il faut : 1° qu'elle ne dispense pas l'intéressé d'un effort personnel ; 2° qu'elle n'attente en rien à la liberté des institutions ouvrières. D'où l'idée de secourir le chômeur par des subventions, en se servant, pour les lui faire parvenir, de l'organe déjà créé par le syndicat.

### A. — *Premiers essais en France.*

Cette idée remonte à 1896. Elle a été émise et appliquée pour la première fois en France, à Dijon et à Limoges. Pourtant, comme on le verra, notre pays est loin d'être aussi avancé, en matière d'assurance-chômage subsidiée, que certaines nations voisines. « Avouons notre regret, dit à ce propos M. Léon Bourgeois, de voir tant d'idées d'abord formulées en France porter à l'étranger plus de fruits qu'en France même (1). »

*Système de Dijon* (1896). — A Dijon, c'est la Municipalité socialiste élue en 1896 qui admit le principe des subventions de la Ville aux syndicats ouvriers pour assurer le fonctionnement de leurs caisses d'assurance contre le chômage involontaire.

D'après le règlement adopté par le Conseil municipal dans sa séance du 7 octobre 1896, n'a droit à la subvention que le syndicat qui s'est d'abord imposé une cotisation spéciale destinée à alimenter sa caisse de chômage d'une façon régulière.

1. Rapport à la Conférence internationale de 1910.

Il ne lui est accordé de subvention qu'autant que les recettes spéciales de sa caisse sont trouvées insuffisantes pour assurer le secours prévu aux chômeurs.

En cas d'insuffisance constatée, il est accordé au syndicat, à moins d'impossibilité financière de la ville, *une somme égale au déficit jusqu'à concurrence du triple des cotisations perçues.*

Aucun chiffre mininum n'est fixé ; la ville ne subventionne que jusqu'à concurrence de 2 francs par jour, dimanches et fêtes non compris. De même, la ville ne subventionne aucun chômeur n'ayant pas au moins un an de résidence à Dijon ; les secours accordés avant ce délai restent entièrement à la charge des syndicats et sont déduits du déficit accusé.

Aucune durée de secours n'est imposée aux syndicats, qui basent cette durée sur leurs ressources augmentées du triple par la subvention municipale.

Le paiement des chômeurs se fait par semaine ou par quinzaine, selon les règlements spéciaux de chaque syndicat. On défalque les sommes reçues par le chômeur pour travaux momentanés dans le courant de la semaine ou de la quinzaine. La différence seule lui est payée, ce qui a pour résultat de prolonger son droit au secours et de ménager les ressources du syndicat d'abord et de la ville ensuite.

Toute demande de subvention doit être revêtue de l'avis de la Bourse du Travail, qui certifie que la demande du syndicat est justifiée par l'insuffisance de ses recettes spéciales de l'année écoulée. Les ex-

cédents antérieurs et les dons restent acquis aux syndicats et forment leur fonds de réserve ; il n'en est pas tenu compte dans les recettes accusées annuellement par le syndicat.

Dans le cas où le triple (1) des recettes aurait été atteint et où le chômage persisterait au delà du terme fixé par les règlements spéciaux, il pourra être accordé une subvention supplémentaire aux chômeurs du syndicat en chômage ; les secours supplémentaires seront fixés par la Bourse du Travail tant pour le montant que pour la durée, et pris sur les fonds mis à la disposition de la Bourse pour secours extraordinaires, administration, etc. Toutefois ce supplément de secours ne sera accordé que si le syndicat s'impose une cotisation de chômage d'au moins 0 fr. 50 par mois et par adhérent. La Bourse du travail devra rendre compte de ces suppléments en formulant sa demande de subvention.

En vertu de cette disposition du règlement, le Conseil a pu fréquemment majorer de 0 fr. 50 par adhérent la subvention accordée aux syndicats du bâtiment, où le chômage sévit d'une façon plus intense que dans les autres corporations.

Au cas où plusieurs syndicats s'entendraient pour ne former qu'une caisse de chômage, les mêmes dispositions seront appliquées à l'union de ces syndicats, qui n'en feront qu'un aux yeux du Conseil municipal.

1. Le double d'après le règlement du 20 février 1900.

Si la Bourse du Travail établit une caisse de chômage pour les ouvriers qui sont dans l'impossibilité de se syndiquer ou de constituer une caisse de chômage dans leurs syndicats respectifs, les mêmes règles seront appliquées à cette caisse. Toutefois, dès que les ouvriers d'une même corporation se trouveront au nombre de dix adhérents à cette caisse, ils devront se constituer en syndicat.

Dans sa séance du 20 février 1900, le Conseil municipal a modifié ce règlement sur un point : la subvention de la ville était égale au déficit jusqu'à concurrence du *triple* des cotisations perçues ; à partir de 1900, elle ne va que jusqu'à concurrence du montant des cotisations.

On a fait à cette organisation de graves reproches. M. Varlez a critiqué le principe, qui consiste à accorder aux caisses en déficit des subventions égales à ce déficit jusqu'à concurrence des cotisations perçues : cette disposition autorise évidemment les syndicats à gaspiller leurs ressources le plus tôt possible pour obtenir la subvention. M. Varlez estime avec raison que c'est une singulière manière d'encourager la prévoyance que de n'intervenir qu'au cas où les intéressés ont *mal calculé* la chance du chômage, sous-évalué le risque, et n'ont consenti qu'à des sacrifices insuffisants. C'est, dit-il, en quelque sorte *encourager l'imprévoyance dans la prévoyance*, punir injustement la prévoyance complète, et empêcher la formation de toute caisse de réserve.

Le système, au surplus, n'a eu que très peu de suc-

cès : les caisses de chômage n'ont guère augmenté ; leur nombre a varié, en douze ans, de 11 à 16, puis à 10. L'effort des ouvriers a été très faible.

Quant aux subventions, elles se sont élevées : en 1897, à 2.570 francs, en 1898, à 5.710 francs, en 1899, à 7.330 francs, en 1900, à 4.400 francs, en 1905, à 4.000 francs, en 1908 à 2.288 francs, en 1911 à 1.892 francs et en 1912 à 1.539 francs. Une année même, en 1906, le crédit ouvert au budget (4.500 fr.) *a dû être annulé, faute d'emploi.*

*Système de Limoges* (1896). — De longue date, la municipalité de Limoges accordait des subsides aux sociétés de secours mutuels pour les cas de maladie. En 1891, arguant de ce précédent, les ouvriers céramistes demandèrent une subvention pour la société de secours mutuels contre le chômage des modeleurs et mouleurs en plâtre. La municipalité alloua 100 fr. puis 200 francs en 1892, 250 francs en 1893 et 500 fr. en 1894.

Le 23 décembre 1896, le Conseil municipal étendit la subvention à toutes les caisses et sociétés de chômage légalement constituées. Un crédit de 6.000 francs fut inscrit au budget, et porté à 8.500 francs en 1900, à 11.500 francs en 1902 et 12.000 francs en 1905.

La municipalité décida que la répartition se ferait entre les sociétés au prorata du nombre de leurs membres. Le taux des versements n'entrait pas dans le calcul, afin de ne pas favoriser les ouvriers touchant de gros salaires et payant par conséquent des cotisations élevées. La demande de subvention devait être

appuyée par la liste nominative des adhérents. Depuis 1902, la Bourse du travail vérifie si les membres paient régulièrement leurs cotisations.

Les résultats, à Limoges, ont été sensiblement meilleurs qu'à Dijon. Alors qu'en 1895 il n'existait que 5 caisses, il s'en fonda 14 autres à la suite de la décision communale. On en comptait 25 en 1899 et 37 en 1904.

### B. — *Le système de Gand* (1901).

C'est à la ville de Gand que revient l'honneur d'avoir créé le premier véritable Fonds de chômage. Le succès en a été tel que le « système de Gand » s'est acquis une renommée universelle et que tous les pays où s'est développée l'assurance-chômage subventionnée se sont inspirés de son principe, et ont copié avec des variantes plus ou moins originales ses règles et ses méthodes.

Depuis quelques années déjà, les pouvoirs publics en Belgique s'intéressaient à la question du chômage. En 1893, la ville de Bruxelles avait pensé à établir une caisse d'assurance analogue à celle de Berne, dont nous avons parlé plus haut; une enquête avait été entreprise, et un concours institué pour l'élaboration des futurs statuts. Mais le projet n'aboutit pas.

En 1897, la Province de Liège vota une subvention de 1.500 francs aux caisses mutuelles de chômage. C'était le premier pas fait dans la voie des subventions.

Peu de temps après, à la fin de 1898, le Conseil municipal de Gand constituait une commission chargée d'étudier la question de l'octroi par la commune de subventions aux caisses de chômage. L'année suivante, le rapporteur de la Commission, M. Varlez, déposait un rapport qui concluait à un projet ainsi conçu :

« Le Conseil communal nommera un comité chargé d'administrer et d'employer une somme (60.000 fr.) mise à sa disposition par l'administration communale en trois versements annuels.

« Cette somme servira à doubler, ou tout au moins à majorer le montant des pensions accordées aux ouvriers gantois par les syndicats organisant l'assurance contre le chômage. En outre, on créera une épargne spéciale contre le chômage ; les retraits qu'opéreront les déposants gantois, en cas de manque de travail, seront également majorés. Retraits et pensions de chômage majorés ne pourront dépasser 1 franc par jour ouvrable et 50 francs par an et par participant. »

L'expérience de la première année ayant donné des résultats satisfaisants, l'institution devint définitive.

*Principe du Système.* — Le système repose sur les bases suivantes :

La gestion du crédit inscrit chaque année au budget municipal est confiée à une commission chargée d'appliquer les statuts de l'institution, nommée Fonds de chômage.

La caisse syndicale de chômage n'est qu'un in-

termédiaire entre la commission et le chômeur lui-même. En d'autres termes, la grande idée de M. Varlez a consisté en ceci : *utiliser la caisse syndicale de chômage pour faire parvenir aux chômeurs une contribution régulière des pouvoirs publics.*

*Autonomie du Fonds.* — Le Fonds de chômage, établi par la ville de Gand, et étendu plus tard, à quelques communes environnantes, n'en constitue pas moins un organisme spécial, distinct. Il a son budget et son personnel propres.

*Administration.* — Le Fonds est administré par un Comité élu tous les trois ans. Ce comité comprend :

1° Pour la ville de Gand, 3 conseillers communaux et 5 membres des associations d'ouvriers et d'employés affiliés au Fonds ;

2° Pour les communes affiliées, un délégué par commune, ayant les mêmes prérogatives que les délégués gantois.

Chaque membre a un suppléant pour le remplacer en cas de démission.

Le Bourgmestre de Gand, ou l'Echevin délégué par lui, préside de droit la commission. Il a voix prépondérante, mais seulement en cas de partage.

Le Comité tranche définitivement et sans appel toute contestation au sujet de l'application du réglement.

Il dresse annuellement le budget du Fonds. Il se réunit obligatoirement chaque mois pour fixer, selon l'état de la caisse et les charges probables, le montant de la majoration qui sera accordée pendant le mois suivant. Cette décision est communiquée aux

journaux, à la Bourse du Travail et aux délégués désignés par les associations adhérentes.

Le Comité adresse tous les ans un compte rendu détaillé à l'administration communale. Les membres et les syndicats l'autorisent à publier la relation détaillée de tous les cas de fraude démontrée.

*Affiliation.* — Les associations d'ouvriers et d'employés qui désirent voir leurs membres participer aux subventions du fonds, ont à se soumettre à certaines conditions d'organisation et de contrôle. Elles doivent notamment communiquer au fonds leurs statuts et leur règlement d'ordre intérieur, et lui remettre, mensuellement, le relevé du nombre des chômeurs indemnisés, le relevé du montant des indemnités payées ; annuellement, elles remettent au Fonds le bilan de leurs opérations.

Le Fonds reçoit des subsides annuels de chacune des communes affiliées ; les subventions de celles-ci sont affectées respectivement aux sans-travail de chacune d'elles et font l'objet d'une comptabilité spéciale.

*Vérification et contrôle.* — Le Comité nomme un vérificateur chargé de contrôler la véracité des indications fournies par les associations et leurs membres. Les associations lui communiquent leurs livres relatifs à l'assurance-chômage. Il fait part au comité des renseignements ainsi obtenus. Les membres du Comité prennent l'engagement d'honneur de ne divulguer aucune des indications personnelles qu'ils auraient puisées dans ces livres.

*Droit à la majoration.* — Ont droit à la majoration : les indemnités de chômage involontaire, total ou partiel, et les indemnités en cas de bris ou d'incendie dans les fabriques et ateliers. Ne peuvent donner droit à la majoration : les indemnités en cas de maladie ou d'accident, les pensions de vieillesse, les indemnités de grève, volontaire ou forcée, et de lock-out, les indemnités spéciales aux victimes de l'arbitraire patronal, les indemnités de voyage. Le chômeur doit en outre habiter depuis un mois dans la commune.

*Montant et durée des majorations.* — Le Fonds encourage la prévoyance en vue du chômage involontaire en majorant les indemnités d'assurance payées par les unions professionnelles à leurs membres sans travail, c'est-à-dire en allouant à ces membres une subvention proportionnelle au montant de l'indemnité de chômage qu'ils ont reçue de leur caisse professionnelle.

La majoration ne peut porter au maximum que sur un franc d'indemnité par jour et soixante jours par an.

Dans cette double limite, elle peut varier selon le crédit disponible et l'intensité du chômage. Elle est en général de 50 °/₀ de l'indemnité, soit 0 fr. 50 par jour pour chaque chômeur.

*Encouragement aux épargnants.* — Le système gantois a surtout en vue les syndiqués, mais il encourage tout acte de prévoyance, et l'ouvrier non syndiqué titulaire d'un livret de caisse d'épargne a droit aux

majorations, qu'il pratique l'épargne individuellement ou collectivement.

*Résultats.* — En ce qui concerne l'assurance des ouvriers syndiqués, les résultats du système de Gand ont été des plus remarquables. On en jugera d'après le tableau suivant :

| | 1902 | 1907 | 1911 |
|---|---|---|---|
| Chômeurs indemnisés. . . | 3.250 | 3.583 | 3.334 |
| Journées de chômage . . . | 31.325 | 36.729 | 46.085 |
| Indemnités syndicales. . . | 41.210 fr. | 41.687 fr. | 47.268 fr. |
| Majorations allouées par le Fonds . . . . . | 16.171 fr. | 23.722 fr. | 22.758 fr. |

La part proportionnelle de l'effort personnel des chômeurs dans le total des indemnités s'est élevée, en 1902, à 72 °/₀, en 1907, à 64 °/₀, en 1911, à 64 °/₀.

En ce qui concerne les épargnants, l'œuvre n'a pas réussi. En dépit d'une propagande fort active, on n'a pu décider que fort peu d'ouvriers à se présenter au bureau de l'Hôtel de Ville chargé de l'immatriculation des livrets. En 1908, les retraits n'atteignirent que 1.336 francs avec une subvention de 929 francs pour 123 épargnants chômeurs. Quant aux sociétés d'épargne, deux seulement s'étaient affiliées en 1909. (Retraits, 1.596 francs ; subventions, 794 francs ; chômeurs, 50.)

*Critique du système.* — Comme on le pense bien, les personnes qui n'admettent pas que l'assurance-chômage syndicale soit une assurance, l'admettent encore moins quand il s'agit de l'assurance-chômage

subventionnée. Les pouvoirs publics, disent-ils, pour remédier à l'insuffisance de l'institution, sont obligés, notamment en ce qui concerne le taux des primes, d'écarter les principes trop rigides de l'assurance ; ils assistent les chômeurs, le mot d'assistance désignant, non pas seulement l'acte purement volontaire et incertain de la charité, mais tout aussi bien l'intervention comportant la sécurité et le droit pour l'intéressé (1).

On a répondu qu'évidemment le régime instauré à Gand ne saurait être considéré comme une œuvre d'assurance pure, qu'il tient à la fois de l'assistance et de l'assurance, « qu'il secourt les travailleurs sans leur faire la charité (2) ». L'intervention des pouvoirs publics, tout en consacrant le sentiment de solidarité, substitue au *secours*, incertain et humiliant, *une indemnité exigible*, qui n'a rien de dégradant, puisqu'elle est en somme *la récompense d'un effort volontaire*. Exigibilité, récompense, ces deux caractères de l'indemnité en font quelque chose de radicalement différent du secours offert par le bureau de bienfaisance aux valides sans travail. Encore une fois il ne s'agit pas d'assurance au sens scientifique du mot. Faut-il donc attendre, pour lutter contre les terribles conséquences du chômage, que la science établisse enfin une assurance *selon les règles* ? La mé-

1. Olphe Gaillard, *L'Assurance contre le chômage.*

2. Crosson du Cormier, *Les Caisses syndicales de chômage en France et en Belgique.*

decine, ici comme ailleurs, précède la physiologie.

Mais les adversaires ne se bornent pas à critiquer la dénomination ; ils dénoncent dans le système un principe des plus fâcheux : ils accusent les subventions d'énerver l'initiative individuelle ; elles tendent à augmenter, la subvention appelant la subvention, et provoquant ainsi chez le citoyen des désirs immodérés, surexcitent ses appétits, le poussent à vivre sans effort (1).

Ces accusations semblent peu fondées. Peut-on soutenir sérieusement que la subvention incite à la paresse, alors qu'elle est inférieure au salaire, limitée dans sa durée, à peine suffisante pour procurer l'indispensable au chômeur et à sa famille ? Au surplus, le syndicat n'a-t-il pas l'intérêt le plus pressant à faire cesser la subvention ? Il nous semble que le système de Gand invite au contraire l'ouvrier à la prévoyance, en lui montrant que son effort sera encouragé.

Bien autrement graves sont les critiques adressées au système en ce qui concerne, non ses principes, mais ses résultats. On ne peut nier qu'il favorise l'élite de la classe ouvrière et s'adresse presque exclusivement aux travailleurs qui ont le moins à redouter le chômage. Il ne constitue pas un remède applicable aux cas les plus nombreux et les plus in-

1. Bellet, *Le chômage et son remède* ; Bellom, *L'Assurance contre le chômage.*

téressants ; il laisse de côté les travailleurs agricoles, les ouvriers irréguliers,les *unskilled*. Même parmi les métiers qualifiés, les syndiqués susceptibles d'être ainsi garantis forment une minorité. Et parmi les privilégiés qui profitent des majorations communales, les ouvriers à gros salaire en profitent davantage, leur cotisation à la caisse syndicale pouvant être plus élevée (1). C'est *l'effort* que la ville prétend récompenser, effort d'autant plus louable que le salaire est plus petit ; or, en fait, la ville ne récompense que *le résultat* de cet effort. Il y a là une injustice. On en voit d'autres : M. Varlez lui-même a signalé le cas d'une association consacrant aux indemnités de chômage une somme plus forte que tous les autres syndicats de la ville ; comme le montant de l'allocation est forcément limité, la majoration risque alors d'être des plus réduites pour ces derniers (2). Si l'on ajoute que les indemnités sont minimes, et qu'elles cessent quand le chômage se prolonge, on conclura que le régime de Gand ne réalise pas tous les désirs.

Mais l'inventeur du système n'a jamais eu la prétention de venir en aide à tous les chômeurs. Il a proposé une solution modeste, provisoire, bonne pour quelques cas particuliers. Ce résultat n'est-il pas appréciable ? M. Varlez l'a dit avec une légitime

1. Crosson du Cormier, *loc. cit.*

2. Varlez, *Les Formes nouvelles de l'assurance contre le chômage.*

fierté, parmi les centaines de familles qui, depuis l'application du régime, ont reçu des indemnités de chômage, n'y en eût-il qu'une sur cent qui ait été arrachée aux maux de la paupérisation, que l'œuvre devrait être considérée comme une œuvre utile et fructueuse (1).

Quant au fonctionnement du système, on n'en saurait trop louer l'ingéniosité et la souplesse. Quand le fonds a été créé, la conception de l'assurance contre le chômage s'était déjà implantée et réalisée dans des applications rationnelles. Le système de Gand a donné une forme déterminée et concrète aux œuvres nées de l'initiative des intéressés. Il a consacré une institution déjà entrée dans les mœurs.

Il se sert du syndicat en lui laissant une liberté, une responsabilité complètes. C'est le syndicat qui constate la réalité du chômage ; c'est lui qui fait à ses membres les avances dont il doit ensuite justifier auprès de la municipalité ; c'est lui qui place les chômeurs. « Cette combinaison présente donc ce grand avantage que les pouvoirs publics n'ont pas à décider si un ouvrier doit accepter ou non une situation offerte, que ce n'est pas à eux qu'incombe la responsabilité de maintenir le salaire normal, qu'ils n'ont pas à imposer aux patrons de charges spéciales, et qu'enfin ils n'ont pas à s'occuper de la répression

1. Varlez, *Rapport sur les trois premières années de fonctionnement du système gantois.*

de la fraude ni à se mettre en relations personnelles et directes avec tous les ouvriers... *Le système élargit la sphère de l'assurance libre* sans présenter les dangers de l'assurance obligatoire (1). »

1. Sydney et Béatrice Webb, *La lutte préventive contre la misère*, trad. de M. La Coudraie, Paris, 1913.

## IV

## Rayonnement du Système de Gand
## Application du Système dans le cadre municipal.

### § I — Rayonnement du système de Gand en belgique (1).

L'exemple de Gand se répandit vite en Belgique, grâce d'une part à une active propagande, et, d'autre part, à l'encouragement des communes, des provinces et de l'État. En 1904, on comptait déjà 12 fonds communaux. A la fin de 1909 il en existait 21, avec 41 communes adhérentes et 360 caisses professionnelles affiliées, comptant environ 60.000 adhérents. En 1909, les fonds ont accordé des subventions pour une somme totale de 117.840 francs pour 19.194 chômeurs et 184.911 journées de chômage. Le montant total de la dépense, en 1910, fut de 105.691 francs, les crédits s'étant élevés à 133.695 fr.

La plupart de ces fonds sont constitués sur le mo-

(1) Voir Théase, *Question du chômage en Belgique* (Compte rendu de la Conférence internationale du chômage, tome II, et *Revue int. du chômage*, n° 1, *Les encouragements aux caisses de chômage en Belgique*.

dèle de celui de Gand. Seul le Fonds créé à Liège s'en écarte assez pour mériter une étude spéciale.

### A. — *Système de Liège*

Le système de Liège fonctionne depuis le 1er janvier 1909. Ses organisateurs l'opposent volontiers au système de Gand (1) ; ils en empruntent le mécanisme, tout en s'inspirant de principes différents. Le système de Liège se distingue par les points suivants :

1° Les subventions accordées par le Fonds de chômage sont attribuées, non pas, comme à Gand, aux chômeurs personnellement, mais aux syndicats eux-mêmes ;

2° On prend comme base, pour le calcul de ces subventions, outre le montant des indemnités allouées par les syndicats, le chiffre des cotisations perçues par eux.

3° Les épargnants sont exclus des subventions ;

4° Le lock-out est considéré comme cause de chômage involontaire.

La subvention annuelle de la ville de Liège au fonds de chômage est de 5.000 francs. La différence entre cette somme et le total des dépenses annuelles

1) Voir les articles de MM. Trochet et Varlez (*Revue syndicaliste et coopérative*, août, octobre, novembre 1909 ; *Mouvement socialiste*, décembre 1910 ; *Musée social*, septembre 1910) et le rapport de MM. Leboulle et Grégoire (*Compte rendu de la conférence internationale*, tome II, rapport 11, *les Subventions de la province de Liège aux caisses d'assurance-chômage*).

est versée à *un fonds spécial de réassurance*, qui n'a pas encore fonctionné, le Comité du fonds communal n'ayant rien proposé à ce sujet.

Le Fonds liégeois a subventionné, en 1910, 16 syndicats ; il leur a distribué 2.563 fr. 09 dont 1.092 fr. 27 accordés sur la base *indemnités* et 1.470 fr. 82 sur la base *cotisations* pour 3.363 fr. 80 d'indemnités payées par les syndicats et 2.169 jours de chômage.

### B. — *Caractère intercommunal des fonds de chômage belges.*

Un des caractères les plus frappants des principaux fonds de chômage belges est d'être *intercommunaux :* ceux de Gand, Liège, Bruxelles, Verviers s'étendent en réalité à toute l'agglomération des communes voisines (Gand, 8 communes ; Liège, 15 ; Bruxelles, 14 ; Verviers, 12).

Bruxelles comptait, en 1908, quatre fonds de chômage, puis deux en 1909, trois d'entre eux ayant fusionné. Le 1er janvier 1910 eut lieu la fusion définitive en un seul *fonds intercommunal contre le chômage involontaire dans l'agglomération bruxelloise.* Cette unification a réalisé un grand progrès ; l'existence de plusieurs fonds entraînait, pour les syndicats, de multiples formalités administratives. Le fonds intercommunal comprenait, en 1910, 76 associations affiliées ; il a accordé 21.905 francs de majorations pour 44.924 francs d'indemnités et 27.409 journées de chômage indemnisées.

Le fonds liégeois est devenu intercommunal depuis le 1er janvier 1911. Le Comité du Fonds comprenait alors 15 membres, savoir :

1° Dix membres nommés par le Conseil communal de Liège (l'échevin des finances, 3 conseillers communaux, 3 membres des associations affiliées, 3 spécialistes des questions sociales pris en dehors du Conseil et des associations) ;

2° Cinq délégués des communes suburbaines comptant au moins 100 assurés. Un roulement permet à chaque commune d'être représentée à son tour au Comité.

En 1912, une modification a été apportée pour assurer une meilleure représentation des associations professionnelles affiliées. Le Comité comprend aujourd'hui, non plus 3, mais 5 membres des associations, choisis par le Conseil communal de Liège sur une liste double de candidats fournissant chacune un délégué (sections : 1° du vêtement, 2° du livre, 3° des mines, 4° de la métallurgie, 5° d'industries diverses).

La ville de Liège avance les frais d'administration, les autres communes en supportent une part proportionnelle au nombre d'habitants assurés. Les subventions des diverses communes font l'objet de comptabilités séparées.

A Verviers, les délégués des patrons au Comité du Fonds sont élus par les associations patronales accordant des subventions et les délégués ouvriers par les Caisses de chômage adhérentes au fonds. En 1910,

ce dernier a réparti entre les différentes communes 4.936 francs de majorations.

Presque tous les Fonds belges, en dehors des subventions des provinces dont nous parlons plus loin, sont alimentés exclusivement par les administrations communales. Seul, celui de Verviers accepte les souscriptions des particuliers ou des associations patronales, ainsi que le produit des concerts, fêtes et tombolas.

### C. — *Encouragement des provinces.*

Depuis quelques années, les provinces encouragent par des subsides les caisses de prévoyance contre le chômage.

Suivant les cas, sont appelés à toucher les subsides provinciaux : les communes qui ont établi des fonds de chômage, les fonds de chômage eux-mêmes, les caisses professionnelles de chômage.

*La province de Flandre orientale* (Gand) subventionne les Fonds communaux et les caisses de chômage ; les subventions sont réparties d'après un barème spécial ; celui-ci prévoit, pour les différentes formes d'activité des institutions à subventionner, l'attribution de *points*, au montant desquels sera proportionnée la subvention (500 points pour la création d'un Fonds communal, 250 points en cas d'affiliation d'une commune nouvelle à un fonds déjà existant, 100 points pour le maintien d'un fonds existant, etc.). La Flandre orientale a ainsi réparti :

**En 1909**

| | | |
|---|---|---|
| Entre 4 fonds de chômage . . . . | 3.164 72 | 5.849 25 |
| Entre 55 associations affiliées à un fonds communal. . . . . | 1.696 24 | |
| Entre 21 associations non affiliées à un fonds communal. . . . . | 988 29 | |

**En 1910**

| | | |
|---|---|---|
| Entre 5 fonds de chômage . . . . | 3.367 87 | 5.972 92 |
| Entre 63 associations affiliées à un fonds communal . . . . . | 2.605 05 | |
| Entre 17 associations non affiliées à fonds communal. . . . . | | |

Depuis 1911, *la Flandre occidentale* (Bruges) répartit, d'après un système analogue, des subventions aux unions professionnelles légalement reconnues.

La province de *Limbourg* (Hasselt) subventionne depuis la même année les institutions de prévoyance et d'assurance contre le chômage.

La province de *Liège* fut la première (1897) à encourager les fonds de chômage. Le crédit qu'elle leur accorde est réparti sur la double base des indemnités et des cotisations.

Ont été répartis en 1910 :

| | | |
|---|---|---|
| 1° Entre 89 caisses de chômage . . | 12.000 fr. | 13.548 fr. |
| 2° A titre de subside extraordinaire en faveur de 13 syndicats d'armuriers très éprouvés en 1910. . | 1.548 fr. | |

Le gouvernement provincial du *Brabant* (Bruxelles) subventionne les Fonds communaux proportion-

nellement au montant total des majorations accordées par un fonds aux caisses affiliées.

*Le Hainaut* (Mons) subventionne seules les caisses *fédérales* groupant au moins trois associations (5.257 fr. en 1910).

La province de *Namur* affecte un crédit de 1.000 fr. au chômage involontaire. En 1910, trois associations ont touché ensemble 725 francs.

La province d'*Anvers* a accordé *des subventions de premier établissement* aux caisses de chômage (2.200 fr. répartis en 1909 entre 63 caisses).

### D. — *Encouragement de l'État*

Depuis 1907, le ministère de l'Industrie et du Travail dispose d'un crédit spécialement destiné à accorder des encouragements aux caisses de prévoyance et de secours instituées en vue de pourvoir au chômage involontaire. Sont admis à bénéficier des subventions de l'État :

1° Les fonds communaux ;

2° Les caisses de chômage affiliées à une institution de ce genre ;

3° Les unions professionnelles légalement reconnues qui, non affiliées à un fond de chômage, pratiquent néanmoins au profit de leurs membres l'assurance contre le chômage.

Pour ces unions, de même que pour les caisses affiliées aux Fonds communaux, les subventions consistent *en majorations portant sur les indemnités al-*

*louées à leurs membres chômeurs* par ces associations.

Les majorations sont calculées sur la base d'une indemnité maxima d'un franc par jour et par chômeur. Elles ne sont accordées, pour un même chômeur, que jusqu'à concurrence de soixante jours par an. Leur taux est déterminé par le rapport à établir entre le montant de la somme totale à répartir et celui des indemnités à majorer.

Il a été ainsi distribué :

| | En 1908 | En 1909 | En 1910 |
|---|---|---|---|
| Aux fonds communaux (subsides de premier établissement et de frais d'écritures). . . . . | 2.195 fr. | 3.250 fr | 2.760 fr. |
| Aux caisses affiliées à un fonds communal . . . | 7.890 fr. | 9.872 fr. | 13.809 fr. |
| Aux unions professionnelles reconnues non affiliées à un fonds . . . | 1.421 fr. | 1.914 fr. | 1.555 fr. |

Signalons aussi que, par arrêté royal du 30 janvier 1911, une commission permanente a été instituée pour « prêter au gouvernement l'aide de ses avis et de ses études en vue de développer les unions professionnelles reconnues et les bourses paritaires du travail, ainsi que de rechercher et de réaliser les moyens les plus propres à parer aux conséquences du chômage involontaire. »

Si l'on ajoute enfin que les pouvoirs publics belges ont voté des subventions importantes en faveur de

*l'Association internationale pour la lutte contre le chômage* créée à Paris en septembre 1910, *et qu'ils ont participé activement à l'organisation de l'Association* on pensera sans doute que dans aucun pays la lutte contre le chômage n'a été menée si pratiquement et avec une telle absence de préjugés qu'en Belgique.

## § II. — Rayonnement du système de Gand en Hollande

C'est en Hollande que le système de Gand a pris le plus d'extension.

En 1906, les municipalités d'Amsterdam et d'Utrecht créèrent un fonds communal de chômage, ayant pour but de majorer les indemnités payées par les syndicats ouvriers à leurs membres chômeurs. A la fin de 1910, il existait 26 fonds communaux, et 1 fonds non communal (Bréda).

La Direction des fonds se compose, en général, d'une commission de3 à 9 membres, nommés pour trois ans, par le bourgmestre ou par le Conseil municipal ; un ou plusieurs membres de la commission sont pris parmi les membres de la direction des associations affiliées.

On a groupé (1) les différents fonds communaux en 4 groupes, selon les conditions d'affiliation.

1. H.-W. Methorst, *La lutte contre le chômage aux Pays-Bas*, rapport présenté à la Conférence internationale.

### A. — *Fonds du premier groupe.*

Les fonds du premier groupe *n'admettent que les syndicats ouvriers professionnels.* Tels sont ceux d'Amsterdam, d'Utrecht, d'Arnhem, de Deventer, de Groningue, de Nimègue.

*Amsterdam.* — A Amsterdam, le syndicat doit être autorisé, compter au moins 50 membres, posséder une caisse de chômage ayant son administration propre et dont les statuts se conforment aux règles suivantes : les membres de l'Association, âgés de 20 à 50 ans, sont également membres de la caisse de chômage ; ils versent une cotisation minima de 10 cents par semaine ; l'indemnité s'élève au moins à 40 cents par jour pour une durée annuelle minima de quatre semaines ; les chômeurs n'y ont droit que s'ils ont six mois d'ancienneté ; il n'y a pas lieu à indemnité en cas de grève, de lock-out, d'infirmité, de vieillesse, de maladie, d'accident, de paresse. La majoration accordée par la commune n'est jamais plus élevée que l'indemnité versée par la Caisse et ne dépasse pas 50 cents. La durée annuelle maxima en est de cinquante jours. N'y ont droit que les chômeurs âgés de 21 ans résidant depuis six mois dans la commune, et sans travail depuis une semaine au moins, et n'ayant pas eu, dans l'année précédente, une moyenne de salaire égale ou supérieure à 25 florins par semaine.

*Utrecht.* — Les règles du fonds de chômage d'U-

trecht sont à peu près les mêmes que celles du fonds d'Amsterdam. La majoration est accordée pour une durée annuelle maxima de cinquante jours. Les chômeurs doivent habiter la commune depuis un an.

*Groningue.* — A Groningue, la caisse doit comprendre vingt membres au moins ; le minimum des cotisations est établi par le comité du fonds. Les syndicats englobant des métiers trop différents au point de vue du chômage ne sont pas affiliés. La durée de la majoration est de soixante jours par an. Le chômeur doit avoir un an de résidence dans la commune ; ce temps est réduit à six mois pour celui qui auparavant y a déjà demeuré plus d'un an.

*Nimègue.* — A Nimègue, la cotisation est de 8 cents par semaine.

### B. — *Fonds de la Haye*

Le Fonds de la Haye ne s'affilie que les associations ayant une caisse de chômage spéciale et où sont admis, non seulement les syndiqués, mais encore les non-syndiqués de même profession.

La majoration est égale à l'indemnité et ne dépasse pas 50 cents par jour. Elle est accordée pour quatre-vingt-dix jours au plus par an. Le chômeur doit être sans travail depuis trois jours.

Le système de La Haye, qui comporte pour les caisses demandant la subvention municipale, l'obligation d'accueillir les non-syndiqués (1), a trouvé peu

1. On verra plus loin, une disposition semblable dans les lois norvégienne et danoise.

de succès parmi les syndicats ouvriers ; l'assurance étant facultative pour les syndiqués, les cotisants étaient peu nombreux et les ressources des caisses vite épuisées. Aussi la Direction du Fonds s'est-elle demandée en 1911 s'il ne conviendrait pas de n'accorder à l'avenir la majoration communale qu'aux associations obligeant tous leurs membres à s'affilier à la caisse de chômage. Mais cette mesure eût été une injustice, vu l'inégalité de risques qu'il y eût eu entre la masse des syndiqués obligatoirement assurés et les non-syndiqués, qui ne se recrutent que parmi les ouvriers les plus exposés au chômage. D'autre part, on ne voulait pas renoncer au principe de l'admission des non-syndiqués. En conséquence, le Conseil municipal a modifié le règlement de la manière suivante :

1° L'adhésion à la caisse de chômage est désormais obligatoire pour les syndiqués ; 2° les non-syndiqués peuvent comme par le passé, entrer dans les caisses syndicales, mais leur cotisation pourra être de 100 °/₀ supérieure à celle des syndiqués si celle-ci ne dépasse pas 5 cents et de 50 °/₀ en cas contraire ; de plus, les administrateurs des syndicats pourront refuser l'entrée des caisses aux non-syndiqués, sauf recours de ceux-ci auprès de la direction du Fonds communal.

### C. — *Fonds de Dordrecht*

*Le Fonds de Dordrecht subventionne également les membres des syndicats et les non-syndiqués af-*

*filiés à un fonds communal d'assurance individuelle.*

On sent ici, comme à la Haye, le désir, exceptionnel en Hollande, de ne pas favoriser trop exclusivement les associations ouvrières. Pour les syndicats, les conditions d'affiliation sont à peu près les mêmes qu'à Utrecht ; l'indemnité ne doit pas être inférieure à 35 cents par jour et doit être allouée pour trente jours au moins par an. La cotisation doit être au moins de 7 1/2 cents.

Quant au fonds communal d'assurance individuelle, peuvent y être affiliées toutes les personnes demeurant à Dordrecht, exercant le même métier depuis six mois, travaillant régulièrement en temps normal et ayant au moins 18 ans 1/2 (sauf s'ils sont mariés ou soutiens de famille) et 65 ans au plus.

Même majoration qu'à Amsterdam. Le sans-travail doit chômer depuis six jours. Il doit avoir gagné, pendant l'année précédente, moins de 15 florins par semaine.

### D. — *Fonds du quatrième groupe.*

Les fonds du quatrième groupe subventionnent tous les syndicats, professionnels ou non, *mais ne subventionnent pas les chômeurs isolés.*

Tels sont les fonds de Hilversum, Amersfoort, Bussum, Delft, Harlem, Leyde, Maestricht, Rotterdam, Scheidam, etc.

*Hilversum.* — Les conditions d'affiliation sont les suivantes : l'association doit être professionnelle,

reconnue, comprendre au moins 15 membres, avoir une caisse spéciale où cotisent tous les membres agés de 20 à 50 ans, exiger une cotisation minima de 15 cents par semaine, indiquer clairement dans ses statuts qu'elle n'indemnise que les cas de chômage involontaire, à l'exclusion de ceux de grève, lock-out, etc., verser des indemnités d'au moins 40 cents pour quatre semaines par an au moins, et ne les accorder qu'aux membres ayant un an d'association. Les majorations sont accordées comme à Amsterdam. Les chômeurs doivent, pour y avoir droit, être sans travail depuis une semaine, n'avoir pas eu, pendant l'année précédente, un salaire égal ou supérieur à 20 florins par semaine, s'ils sont mariés, et à 15 s'ils sont célibataires.

*Amersfoort.* — Mêmes règles, avec quelques différences : l'âge des membres est de 20 à 55 ans, la contribution hebdomadaire d'au moins 10 cents.

*Bussum, Delft, Rotterdam, etc.* — Mêmes règles qu'à Hilversum ; quelques variantes : cotisation d'au moins 10 cents à Bussum, indemnité d'au moins 35 cents et pour trois semaines au moins à Delft. Majorations comme à Amsterdam, mais pour soixante jours au plus à Delft et à Rotterdam (1).

### E. — *Fonds de chômage non communal de Bréda*

Un fonds a été formé à Bréda en 1909 avec le concours de plusieurs associations professionnelles. Il

1. Voir pour l'étude détaillée de chaque fonds le rapport Methorst, *loc. cit.*

majore de 50 cents au plus, l'indemnité accordée aux chômeurs par ces associations. Un comité de personnes non intéressées assiste la direction. On n'affilie à ce fonds que les associations n'appartenant pas, de près ou de loin, au parti socialiste-démocrate.

### F. — *Projets*

En 1907, le Gouvernement a déposé un projet de loi tendant à inscrire au budget une somme de 6.000 florins destinée à indemniser de la moitié de leurs dépenses les communes subventionnant les caisses de chômage. Le rapport de la commission de la Chambre parut en 1908. Les opinions des membres de la commission furent contradictoires, les uns trouvant que le Gouvernement ne devait pas intervenir dans la lutte contre le chômage, les autres qu'il ne devait pas se borner à soutenir l'initiative des communes, mais subventionner directement les syndicats. Et les choses en restèrent là.

D'un autre côté, une réunion des délégués des fonds de chômage a eu lieu à Amsterdam, le 21 septembre 1912, en vue de constituer une Fédération de ces institutions.

A Amsterdam, au 31 décembre 1911, 28 unions (8.163 membres) étaient affiliées au fonds fédéral, contre 24 unions (6.904 membres) en 1910. Le taux des subventions accordées par le fonds a été de 75 °/₀ pour les mois d'avril à novembre et de 100 °/₀ pour les autres mois. La dépense a dépassé de 500 florins le crédit

de 12.000 florins alloué par la ville. L'exercice s'est pourtant terminé par un boni, d'une part grâce aux intérêts touchés, et d'autre part grâce aux amendes infligées par la ville aux entrepreneurs de travaux municipaux pour infraction aux dispositions relatives au salaire minimum et à la durée maxima du travail, amendes qui sont versées au fonds du chômage.

### G. — *Résultats*

D'une façon générale, c'est dans les villes industrielles que les fonds de chômage se développent le moins en Hollande. Celui de Rotterdam n'avait encore en 1911 que 614 ouvriers affiliés. A Tilbourg, à Maestricht, à Flessingue, les fonds végètent.

Ce sont les villes riches, pittoresques, luxueuses, qui sont le mieux pourvues en fonds de chômage, et les adhérents à ces fonds comprennent surtout les éléments les plus modérés de la classe ouvrière.

La majeure partie des associations, entre autres la Confédération générale des Syndicats, se tient à l'écart du mouvement (1). En janvier 1911, on comptait 504 associations avec un total de 43.000 membres : 310 syndicats avec 26.284 membres assurés non affiliés à un fonds communal, pour 177 syndicats avec

1. La cause en serait imputable à une tendance assez fréquente à introduire dans la définition du chômage indemnisable des nuances difficiles à préciser, et dont on laisse juge, dans la pratique, la Direction du Fonds ou même le patron. (Voir *l'Assurance syndicale et les subventions municipales aux Pays-Bas*, *Revue Internationale du chômage*, 3e trimestre 1911.

16.052 membres et 17 associations non syndicales avec 1.265 membres assurés affiliés à un fonds.

On voit par ces chiffres que si le système de Gand a pris une si grande extension, les résultats ne laissent pas d'être encore des plus modestes.

## § III. — Rayonnement du système de Gand en Suisse

La Suisse a expérimenté tous les systèmes d'assurance contre le chômage ; nous avons parlé plus haut de la Caisse de Berne, type d'œuvre philanthropique ; nous parlerons plus loin des lois d'assurance obligatoire votées à Saint-Gall et à Bâle. Au reste, ces diverses tentatives ont plus ou moins échoué ; seules se sont montrées viables les caisses de chômage organisées librement par les associations ouvrières. « C'est la tendance suivante qui semble se dégager des expériences tentées en Suisse, dans ce problème si complexe de l'assurance contre le chômage ; organisation de l'assurance par les syndicats ouvriers avec subventions des communes, des cantons et de la Confédération, celle-ci subventionnant à son tour les grandes fédérations industrielles sans toucher ni à leur autonomie, ni à leur liberté d'allure (1). »

Le 8 mars 1912, une motion a été déposée au Conseil fédéral sur les mesures de prévoyance en faveur

1. Jean Sigg, adjoint au Secrétariat ouvrier suisse. (Discours prononcé à la Conférence internationale).

des chômeurs involontaires, et notamment sur la participation éventuelle de la Confédération à l'assurance-chômage.

Deux cantons, Genève et Bâle, ont déjà élaboré des lois destinées à subventionner les caisses de chômage.

### A. — *Genève*

La loi de Genève est inspirée du système gantois.

L'État garantit pendant dix ans aux associations syndicales ou aux groupements professionnels d'une même profession ou de professions similaires possédant une caisse de chômage, une subvention de 60 % de chaque indemnité allouée à chaque membre. Les chômages résultant des grèves, maladies, accidents de travail ou autres incapacités physiques, ne donnent lieu à aucune indemnité. La subvention de l'État ne peut être portée en compte, à un même membre, pour plus de soixante jours par an, et n'est acquise qu'aux membres domiciliés dans le canton de Genève depuis un an. Les associations s'inscrivent chaque année à l'administration, déposent un exemplaire de leurs statuts et tiennent une comptabilité spéciale relative à l'assurance-chômage. La subvention de l'État est payée à trimestre échu sur justification des dépenses, approuvée par l'assemblée générale des membres des associations.

### B. — *Bâle*

Dans le canton de Bâle-Ville, après l'insuccès d'un projet d'assurance obligatoire (1900) et une première

tentative d'assurance facultative subsidiée (1901), la loi du 16 décembre 1909 et le règlement d'administration publique du 23 avril 1910 ont créé le service de l'assurance-chômage subventionnée. La loi est entrée en vigueur le 2 mai 1910. La caisse communale d'assurance facultative est administrée par le bureau de placement public, sous la direction d'une Commission administrative composée de 11 membres, dont 6, y compris le président, nommés par le Conseil d'État et 5 par les assurés réunis en Assemblée générale.

La caisse est ouverte à tout salarié des deux sexes domicilié sans interruption dans le canton depuis six mois. *Les cotisations mensuelles des asssurés comportent 3 classes variant avec le salaire :* 60 centimes pour les salaires de 4 fr. 50 au plus ; 80 centimes pour les salaires de 4 fr. 50 à 5 fr. 50 ; 1 franc pour les salaires au-dessus de 5 fr. 50.

Les indemnités de chômage varient suivant les 3 classes de salaire, et aussi *suivant que l'assuré vit seul* (1 franc, 1 fr. 20, 1 fr. 40) *ou a des charges de famille* (1 fr. 60, 1 fr. 80, 2 francs).

Par décision du Conseil du Gouvernement du 5 août 1911, le règlement du 23 avril 1910 relatif à la Caisse de chômage cantonale a été modifié de façon à augmenter l'indemnité journalière de 80 centimes. Voici le nouveau barème de l'indemnité, entré en vigueur à partir du 1er novembre 1911 :

Pendant chaque saison de l'année, l'indemnité est fixée comme suit, sans distinction de profession :

*a*) Pour les assurés vivant seuls et touchant un salaire :

| | |
|---|---|
| inférieur à 4 fr. 50. . . . . | 1 fr. 80 |
| de 4 fr. 50 à 5 fr. 50. . . . . | 2 francs |
| de plus de 5 fr. 50. . . . . | 2 fr. 20 |

*b*) Pour les assurés ayant des parents à charge et touchant un salaire :

| | |
|---|---|
| inférieur à 4 fr. 50. . . . . | 2 fr. 40 |
| de 4 fr. 50 à 5 fr. 50. . . . . | 2 fr. 60 |
| de plus de 5 fr. 50. . . . . | 2 fr. 80 |

Le stage d'entrée est de six mois, le délai de carence de trois jours et la durée maxima du secours de soixante-dix jours par an, dont trente-cinq au taux plein et trente-cinq à 50 %.

Le Conseil d'État peut accorder *aux caisses de chômage privées* deux sortes de subventions :

1° Subventions évaluées d'après les cotisations ordinaires effectivement versées par les assurés (entre 20 et 40 %), devant servir à constituer un fonds de réserve (1) et cessant d'être allouées dès que le Conseil d'État juge que ce fonds de réserve a atteint un montant suffisant ;

2° Subventions évaluées d'après les indemnités réglementaires de chômage payées par la caisse (entre 30 et 60 %) et cessant d'être allouées dès que le Con-

1. Le fonds de réserve ne peut être entamé sans l'autorisation écrite du chef du Département de l'Intérieur.

seil d'État juge suffisant l'avoir total de la caisse.

La caisse n'a pas fait appel, en 1910, à la subvention cantonale. Celle-ci s'est montée, en 1911, à 8.858 francs sur un crédit de 9.000 francs.

Les progrès de l'assurance-chômage en Suisse sont extrêmement lents. On en a donné de nombreuses raisons : distance séparant l'idée d'*assistance* d'où l'on est parti (Berne) de l'idée d'*assurance* à laquelle on aboutit, indifférence et hostilité de la classe ouvrière, découragée d'ailleurs, et à tort, nous le verrons, par l'expérience de Saint-Gall, et surtout hostilité des patrons au principe même des caisses syndicales subventionnées (1).

## § IV. — Rayonnement du système de Gand en Allemagne

### A. — *Propagande ouvrière en faveur du système*

Les syndicats ouvriers en Allemagne, sont très partisans du système Gantois, « le seul satisfaisant,... où les subventions viennent s'ajouter aux indemnités de chômage payées à leurs membres par les syndicats ouvriers (2) ». Le IV[e] Congrès national des Syndicats libres d'Allemagne, tenu à Stuttgart en 1902, demande une réglementation publique de l'assurance-chômage sur la base de l'assurance organi-

1. Hofmann, Rapport à la Conférence internationale sur l'assurance contre le chômage en Suisse.

2. *Vorschläge zur Organisation des Arbeitslosenversicherung.*

sée par les syndicats. En 1909, la formidable *Union des Métallurgistes allemands*, qui ne compte pas moins de 500.000 adhérents et qui distribue en indemnités de chômage plus de 3 millions de marks par an, insiste sur la nécessité d'une intervention de l'État ou des communes dans l'assurance contre le chômage (1). Le Congrès syndical de Dresde (3 juin 1911) réclame à son tour l'aide des communes et de l'État pour rendre plus facile aux organisations syndicales « l'accomplissement d'une tâche qui devrait incomber à la collectivité ». Et comme forme de cette intervention, c'est le système de Gand (avec certaines modifications destinées à sauvegarder l'indépendance syndicale) qui a les préférences et du rapporteur M. Umbreit, et du Congrès lui-même : « La prévoyance en cas de chômage, décide à l'unanimité ce dernier, est un devoir public qui exige l'intervention immédiate et énergique de l'Empire, des États confédérés et des communes par la voie législative et administrative... L'assurance contre le chômage devra être organisée sur la base, qui a fait ses preuves, des subventions aux syndicats, et cela, sous forme de remboursement par l'Empire d'une partie des dépenses syndicales correspondantes, sans porter atteinte à la libre autonomie des syndicats (2). »

1. *Der Deutsche Metallarbeiter*, Verband im Jahre 1909; Stuttgart, 1910.

2. Compte rendu du Congrès Syndical de Dresde, *Vorwærts* du 1er juillet 1911.

De même, dans un vaste mémoire adressé aux corps législatifs et aux conseils municipaux (1), la Commission générale des Syndicats d'Allemagne fait de la propagande en faveur de l'application du système de Gand, soit dans le cadre communal, soit plutôt dans celui des États confédérés et de l'Empire.

Un vœu du même genre a été voté au Congrès des Syndicats chrétiens, à Dresde, en octobre 1912. « Pour parer aux conséquences du chômage, dit la résolution du Congrès, le seul moyen réellement satisfaisant serait l'assurance par une loi d'Empire sur des bases professionnelles. Comme mesure de préparation et de transition, il faut préconiser l'organisation de l'assurance communale selon le système de Gand, les communes étant subventionnées par les États confédérés (2). »

Le mouvement a gagné les assemblées parlementaires. Le 8 mars 1912, la Chambre bavaroise a voté une résolution demandant à l'État d'accorder une subvention aux communes désireuses d'organiser l'assurance-chômage. La Chambre badoise a adopté une résolution du même genre. Enfin, tout récemment, dans sa séance du 22 janvier 1913, le Reichstag a demandé aux gouvernements confédérés de faire élaborer un projet de loi sur la question.

1. *Die Arbeitslosenumterstülzung in Reich, Staat und Gemeinde*, Berlin, 1911.

2. *Soziale Praxis*, 17 oct. 1912.

### B. — *Attitude passive des pouvoirs publics.*

Mais les pouvoirs publics paraissent fort éloignés de vouloir satisfaire ces vœux, et la disproportion est énorme, en Allemagne, entre les sacrifices que s'imposent les syndicats pour venir en aide à leurs membres chômeurs et l'action si modeste, ou même nulle, des communes et de l'État.

Les municipalités allemandes, en général, auraient une préférence marquée pour l'intervention de l'État, plus particulièrement de l'Empire, qui les déchargerait complètement ou au moins partiellement de toute dépense pour cet objet. « L'organisation rationnelle de l'assurance, déclare le Comité du Congrès des municipalités allemandes (1), ne pourrait être l'œuvre des municipalités : le Gouvernement d'Empire ou les Gouvernements des États confédérés seraient, seuls, à même de donner à l'assurance une organisation unitaire. Il serait donc inopportun de soumettre la question à l'étude des municipalités. »

Or l'Empire, à qui les villes allemandes renvoient ainsi les partisans de l'assurance-chômage subventionnée, n'est, de son côté, nullement favorable à ce système (2). *Le Gouvernement n'a jamais fourni aucun subside aux caisses syndicales de chômage.* Il pense

1. *Soziale Praxis*, 16 mars 1911.

2. Déclarations de M. de Bethmann-Hollweg au Reichstag (13 et 14 nov. 1908). Ajoutons que l'Allemagne est le seul État qui n'ait pas été représenté officiellement à la Conférence internationale de chômage.

sans doute que les organisations de lutte de classe que sont les syndicats libres, ne sont pas qualifiées pour toucher des subventions du budget national. En somme, la raison véritable de cette abstention est toute politique : le grand reproche adressé tant par l'État que par la plupart des municipalités, au système de Gand, c'est de favoriser, aux frais de la collectivité, les syndicats ouvriers. « L'on craint, dit M. Hermann Leidig, membre du conseil municipal de Schöneberg, de renforcer par là les caisses des syndicats d'ouvriers, et aussi d'en favoriser le recrutement, la perspective du secours à obtenir pouvant faire adhérer aux syndicats des gens qui, jusque-là, se tenaient à l'écart de ces organisations (1). »

Les États confédérés ne se sont guère montrés plus actifs que l'Empire. Quelques-uns ont fait des *manifestations* en faveur de l'assurance communale facultative : le Gouvernement bavarois a élaboré en 1909, et recommandé aux municipalités, mais en vain, un projet d'assurance-chômage facultative, combinant le système de Cologne et le système gantois.

Le Gouvernement badois a publié, et sans plus de succès, un projet analogue, admettant même qu'au cas où les ouvriers non organisés se tiendraient trop à l'écart de l'assurance facultative, les communes pourraient être légalement autorisées à créer une assurance-chômage obligatoire.

Le Gouvernement de Wurtemberg s'est prononcé

1. Hermann Leidig, *Die Arbeitslosenumterstützung der Stadt Schöneberg*, Bern, 1911.

nettement contre toute intervention de l'État, le problème ne pouvant, selon lui, recevoir sa solution que de l'Empire (avril 1909). Le ministre a pourtant consenti à se mettre en rapport avec les villes les plus importantes au sujet de l'assurance-chômage (1911). Quant à *obliger* les communes à organiser l'assurance, comme le lui demandait la Chambre (16 juillet 1912), le Gouvernement déclare que cela lui est impossible, alléguant au surplus des raisons d'ordre financier.

### C. — *Villes où fonctionne l'assurance-chômage subventionnée.*

Le système de Gand, plus ou moins fidèlement copié, fonctionne néanmoins dans un certain nombre de villes allemandes.

*Schöneberg* (Prusse). — Le principe du système de Gand est appliqué à Schöneberg. En 1911, il a été inscrit au budget communal un crédit annuel de 15.000 marks pour l'assurance-chômage. Les subventions communales aux syndicats d'ouvriers et d'employés accordant le secours de chômage s'élèvent à 50 °/₀ de ce secours, avec les deux maxima de 1 mark par jour et par membre et de soixante jours par an. Les subventions sont accordées sous les clauses habituelles d'un an de résidence dans la commune et de contrôle inhérentes au système de Gand. Les caisses syndicales avancent à leurs membres sans

travail, le montant des subventions dont elles sont remboursées par la municipalité tous les mois dans le délai de trois semaines après présentation de leurs comptes.

La ville accorde aussi des subventions aux ouvriers et employés assujettis à l'assurance-invalidité qui font, à titre d'épargnants individuels, des versements à la caisse municipale.

La ville a de plus créé un service de *bons de repas*, distribués du 1er octobre au 31 mars à raison d'un bon par chômeur et par jour.

On compte à Schöneberg environ 15.000 ouvriers industriels dont 6.000 membres de syndicats affiliés au fonds de chômage, les autres (soit 9.000) bénéficiant pour la plupart du service des repas gratuits.

L'assurance a permis à la ville de ne plus organiser de travaux de secours.

*Kaiserslautern.* — Le 26 octobre 1912, le Conseil municipal de Kaiserslautern a créé pour trois ans, à partir du 1er avril 1913, une caisse d'assurance facultative et une caisse de subventions.

Les membres individuels et les associations de salariés peuvent également adhérer à la caisse d'assurance. La cotisation hebdomadaire comporte quatre catégories, suivant la profession et l'état civil de l'assuré et s'élève de 20 à 60 pfennigs pour les célibataires, de 30 à 90 pfennigs pour les mariés. La prime ne peut dépasser 80 pfennigs pour les célibataires, 210 pfennigs pour les mariés.

La caisse de subventions ajoute à la prime d'assurance une somme ne pouvant dépasser 40 pfennigs pour les célibataires et 60 pfennigs pour les mariés. Un crédit annuel de 5.000 marks alimente la caisse de subvention.

*Charlottenburg* (Prusse). — Le projet de Charlottenburg, daté du 25 février 1911, se distingue des statuts de Schöneberg en ce qu'il s'étend aux salariés des deux sexes, et surtout en ceci qu'il combine avec le système de Gand celui dit de Berne, c'est-à-dire la création d'une caisse communale d'assurance facultative. Les personnes déjà subventionnées, soit comme syndiqués, soit comme épargnants, peuvent adhérer à la caisse d'assurance.

L'admission des chômeurs syndiqués n'ayant pas été acceptée, le projet de 1911 a échoué. Un autre projet de caisse facultative s'est également heurté à la résistance de la majorité, qui refuse d'accorder des subventions aux syndiqués (décembre 1912.) La commune de Schöneberg reste donc jusqu'ici la seule de la banlieue de Berlin qui ait organisé l'assurance-chômage.

*Erlangen* (Bavière). — En 1909, la municipalité d'Erlangen (Bavière) vota une subvention annuelle de 12 marks pour les chômeurs involontaires. Tout chômeur, même non affilié à une caisse d'assurance, peut être secouru, à condition qu'il ne puisse être affecté aux travaux de secours, et qu'il ait trois ans de séjour au moins.

Le nombre des membres des caisses subventionnées par la ville a été de 60 avec 1.326 journées de secours en 1909 et 27 avec 551 journées en 1910 ; la dépense s'est élevée à 738 marks en 1909 et 326 marks en 1910 ; le nombre des chômeurs assistés et n'appartenant pas à une caisse de chômage a été, en 1909, de 29 avec 687 journées de secours et une dépense de 412 marks, et en 1910 de 11 avec 265 journées et une dépense de 159 marks.

Erlangen est la seule ville de Bavière où se soit développée l'assurance-chômage subventionnée. La question, après de nombreuses discussions, est encore à l'étude à Munich et à Nuremberg. Pourtant, dans cette dernière ville, le budget communal de 1912 a réservé, pour la première fois, un crédit de 30.000 marks à l'assurance-chômage.

*Fribourg-en-Brisgau* (Bade). — Cette ville a adopté, à partir du 1er septembre 1910, le système de Gand avec les deux dérogations suivantes : 1° sont exclus du bénéfice des subventions municipales les ouvriers saisonniers (bâtiment, terrassiers) susceptibles d'être employés aux travaux de secours communaux ; 2° les ouvriers agricoles et forestiers ne peuvent bénéficier de l'assurance que deux ans après avoir abandonné leur métier d'origine.

Comme à Gand, les mêmes avantages sont accordés aux ouvriers organisés et aux épargnants individuels.

Du 1er septembre au 31 décembre 1910, se sont fait inscrire 66 chômeurs. La commune a dépensé en

subventions, au bénéfice de 53 chômeurs, la somme de 650 marks dont 639 marks versés aux syndicats (49 chômeurs et 893 journées de chômage), 11 marks aux épargnants (4 chômeurs et 21 journées).

*Mannheim* (Bade). — Le bureau de placement patronal, qui domine à Mannheim le marché du travail qualifié, s'est opposé à l'octroi de toute subvention aux organisations ouvrières. La municipalité a dû se résigner à un système de *primes aux épargnants individuels.* A tout salarié ne gagnant pas plus de 1.800 marks par an et s'étant fait délivrer un livret de caisse d'épargne à l'office municipal du travail, est accordée, après un délai de trois jours à partir de la déclaration de chômage, une prime qui s'élève, tout au plus, à 50 °/₀ du dépôt d'épargne que le salarié s'est constitué. La prime est payée à raison de 75 pfennigs, au plus, par jour.

Au reste, ce système « épargniste » a totalement échoué : en vingt mois, sur un crédit de 8.000 marks, la ville n'a dépensé que 148 marks, alors qu'en une année les syndicats distribuaient 31.000 marks.

Un nouveau projet, qui entrera en vigueur le 1er juillet 1913, abandonne le principe épargniste et à tout chômeur involontaire résidant à Mannheim depuis un an au moins accorde, pendant soixante jours par an au plus, un secours de chômage s'élevant à 70 pfennigs pour les hommes et à 50 pfennigs pour les femmes.

Les syndicats ouvriers qui versent une indemnité

quotidienne de 70 pfennigs à leurs chômeurs hommes et de 50 pfennigs à leurs chômeurs femmes pourront la doubler, à charge par la ville de leur rembourser les versements supplémentaires jusqu'à concurrence des chiffres de 70 et 50 pfennigs.

Les charges financières sont évaluées pour 1913 à 25.000 marks et pour 1914 à 40.000 marks (1).

*Stuttgart* (Wurtemberg). — La capitale du Wurtemberg a accordé, le 31 mars 1911, un crédit de 10.000 marks destiné à l'assurance contre le chômage. Les primes aux syndiqués s'élèvent à 50 °/₀ du secours versé par le syndicat, sans pouvoir dépasser 1 mark par jour. Les chômeurs mariés bénéficient en outre d'une prime de 5 °/₀ pour chaque enfant au-dessous de 15 ans, et, au plus, d'une prime supplémentaire de 25 °/₀, le total de la prime ne pouvant dépasser 1 mark 50 pfennigs.

*Strasbourg* (Alsace-Lorraine). — Le système de Gand fonctionne à Strasbourg (ville et banlieue) depuis 1907 ; il est limité aux ouvriers syndiqués ; une coopération étroite est établie avec le bureau public de placement et les travaux de secours.

En 1910, 36 unions syndicales étaient affiliées au fonds municipal de chômage ; 21 ont été subventionnées. Le nombre des chômeurs secourus s'est élevé à 654, dont 4 femmes. La subvention totale de la ville s'est élevée à 5.700 marks, les indemnités payées par les syndicats à 37.130 marks.

1. *Leipziger Volkszeitung*, 17 février 1913.

*Mulhouse* (Alsace-Lorraine). — Mulhouse suit dans ses grandes lignes le système strasbourgeois ; depuis la fin de 1909, la ville accorde une subvention de 2.000 marks aux caisses de chômage créées par les syndicats d'ouvriers et d'employés.

Du 1er avril 1910 au 31 mars 1911, sur 19 unions adhérentes, 9 ont fait appel à la subvention. La ville a versé 1.506 marks pour 1.591 journées de chômage en faveur de 92 chômeurs. Le montant des primes syndicales s'est élevé à 6.761 marks, la moyenne de la subvention par journée à 94 pfennigs.

*Schwäbisch-Gmünd* (Wurtemberg). — La ville de Schwäbisch-Gmünd a créé, à titre d'essai, une institution de prévoyance contre le chômage. Elle comprend deux caisses distinctes : 1° *une caisse d'assurance*, dont les ressources se composent uniquement de cotisations d'adhérents volontaires et qui, ouverte le 1er avril 1912, a commencé le payement des primes le 1er avril 1913 ; 2° *une caisse de subventions* dotée par la ville d'un crédit annuel de 1.000 marks, et qui a fonctionné à partir du 1er avril 1913, versant des bonifications aussi bien aux membres de la caisse d'assurance qu'à ceux des syndicats ouvriers bénéficiant d'un secours de chômage syndical.

### D. — *Réorganisation de la Caisse de Cologne.*

La caisse municipale facultative créée à Cologne en 1896, et que nous avons décrite plus haut (1) a été

1. Voir page 23.

réformée en juin 1911, et non pas en partant du système gantois, mais au contraire d'une critique de ce système (1).

Il a l'avantage évident et capital de faire porter l'assurance sur la collectivité la plus capable de lui assurer un fonctionnement satisfaisant : le syndicat ouvrier.

Mais, d'autre part, le système de Gand n'est pas très propice, selon les réformateurs de Cologne, au développement, soit de l'épargne, soit de l'assurance.

Il offre une bonification sur leur épargne, en vue du chômage, aux ouvriers non syndiqués ; mais l'épargne même bonifiée ne couvrant pas le risque, reste peu intéressante pour l'individu, et le système ne se développe nullement.

Quant au supplément d'indemnité offert aux chômeurs syndiqués, il ne tient aucun compte du coût différent de l'assurance dans les différentes industries (coût variant avec le risque professionnel de chômage) et par conséquent ne facilite pas l'introduction de l'assurance dans les métiers où elle est le plus nécessaire, par exemple dans le bâtiment.

La municipalité de Cologne a voulu éviter ces inconvénients tout en gardant les avantages du système gantois.

La nouvelle caisse de Cologne fonctionne toute l'année ; elle accueille :

1. Dr Georg Fuchs, *Denkschrift über die Ungestaltung der Stadtcölnischen Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit im Winters*, Cöln, 1911.

1° Les travailleurs isolés, qui continuent, comme dans l'ancienne caisse, à être *assurés,* ce qui vaut beaucoup mieux pour eux que le système gantois ;

2° Les syndicats, à titre de *membres collectifs.* Par ainsi, les syndicats contractent auprès de la caisse une sorte de réassurance (car ils sont tenus d'avoir une caisse d'assurance indépendante et de garantir à leurs membres une indemnité journalière minima de 1 mark, alors qu'ils ne se réassurent à la caisse que pour 0 m. 75); ils bénéficient pour le fonctionnement régulier de cette réassurance des garanties d'une gestion scientifique et du fait que la collaboration financière de la ville variera avec le risque prévu. D'autre part, s'ils assurent leurs membres, ils doivent les assurer tous en bloc, ce qui unit les bons risques aux mauvais. Enfin, le grand avantage du système de Gand est conservé, puisque les ouvriers gérant eux-mêmes leur caisse syndicale, exercent sur les chômeurs le contrôle mutuel, seul efficace.

Les statuts de la nouvelle caisse distinguent trois classes de risques professionnels :

Classe 1. — Métiers non spécifiés, où le chômage ne sévit pas particulièrement ;

Classe 2. — Industries du vêtement, alimentation, livre, verriers, couvreurs, charpentiers, etc ;

Classe 3. — Bâtiment, terrassement, agriculture, etc.

La subvention de la ville est calculée sur la base d'un versement hebdomadaire de 5 pfennigs pour les assurés des classes 1 et 2, et de 15 pfennigs pour ceux de la classe 3.

## § V. — Rayonnement du système de Gand en Italie

En Italie, où l'assurance syndicale est encore très peu développée et où la lutte contre le chômage n'a guère été menée que par des œuvres philanthropiques, c'est une de celles-ci, la célèbre *Umanitaria* de Milan, qui a pour la première fois appliqué les principes du système de Gand (1).

Le succès relatif de cette institution et les débats du I^er^ Congrès international du chômage, tenu à Milan en 1906 sous les auspices de *l'Umanitaria*, décidèrent les villes de Padoue et de Brescia à accorder une subvention annuelle de 5.000 francs aux caisses de chômage syndicales.

Quand le décret de 1905 eut inauguré en France le système de subventions aux caisses de chômage, un projet de loi dans le même sens fut présenté par les députés socialistes et défendu par le ministère Luzzatti.

Le projet propose d'affecter un crédit annuel de 100.000 francs à subventionner les organisations locales, régionales ou nationales formées d'ouvriers du même métier ou de métiers similaires. Ces organisations devront avoir un règlement spécial et une gestion distincte pour les secours de chômage. La subvention sera refusée aux malades, invalides,

1. Voir page 27.

grévistes, ouvriers renvoyés par leur faute, etc. La subvention sera accordée aux groupements comptant au moins 50 affiliés : elle ne dépassera jamais 50 °/₀ de l'allocation syndicale, ni 1 fr. 50 par jour ; sa durée annuelle maxima sera de soixante jours. Les caisses syndicales verseront par anticipation à leurs membres, avec l'allocation syndicale, l'indemnité de l'État. Celle-ci leur sera remboursée semestre par semestre. Les syndicats fourniront mensuellement les listes des chômeurs secourus, l'indication des sommes versées, les reçus, etc., à l'Office du travail, chargé du contrôle. Le fait, pour les caisses de chômage, d'être subventionnées par la commune, la province, les œuvres de bienfaisance, les patrons, n'entraînera ni la suppression, ni la réduction de la subvention de l'État, celle-ci ne devant nullement servir à décourager les initiatives philanthropiques.

Tel était, dans ses grandes lignes, le projet qui fut voté le 7 juillet 1910 par la Chambre italienne. Mais il fut rejeté par le Sénat, sur un rapport défavorable de M. E. Conti, qui lui reprochait d'entraîner l'État dans la voie dangereuse de l'interventionnisme, de n'être qu'une forme nouvelle d'assistance, de ne s'appliquer qu'aux ouvriers, et parmi ceux-ci aux moins malheureux ; le rapporteur invoquait enfin les expériences malheureuses faites en ce sens à l'étranger, et notamment en France ; il soutenait aussi que c'était aux municipalités plutôt qu'à l'État d'intervenir en cette affaire.

Les partisans de l'assurance-chômage ne se son

pas résignés à cet échec. Le Congrès national de la Prévoyance, tenu à Rome en septembre 1912, a demandé, à titre de mesure de prévoyance, que le soin d'organiser l'assurance-chômage soit confié aux associations professionnelles ouvrières et que les caisses soient subventionnées par les pouvoirs publics. Il est vrai qu'en octobre de la même année, le Congrès national pour la lutte contre le chômage, tenu à Bologne, et où se trouvaient représentées des organisations ouvrières, l'*Umanitaria* et quelques municipalités, a surtout envisagé, parmi les remèdes au chômage, l'exécution de travaux publics.

### § VI. — Divers pays

*Autriche.* — Il n'existe en Autriche que l'assurance syndicale. Notons pourtant que, très récemment, le maire de Vienne a chargé le bureau municipal d'étudier la question d'abord en ce qui concerne le chômage d'hiver. D'après le plan proposé, l'assurance devra être facultative ; la caisse d'assurance sera alimentée par les cotisations des assurés, par une subvention de la ville, qui aura une influence sur la gestion ; les travailleurs assurés par des organisations particulières pourraient bénéficier d'avantages particuliers au point de vue des cotisations ; les organisations pourraient être admises à participer au contrôle. Il serait indispensable de rattacher la caisse au bureau de placement communal (1).

1. *Wiener Zeitung*, 18 février 1913.

*Hongrie.* — En dehors du placement, il n'existe en Hongrie aucune organisme public ou subventionné destiné à secourir les chômeurs. Ceux-ci doivent s'adresser à l'Assistance publique, laquelle est d'ailleurs mal organisée et pauvre. A Budapest, elle comprend en ce qui la concerne : 4 refuges pour personnes sans abri, des cuisines populaires et 5 ateliers pour chômeurs valides. Un projet, destiné à affecter à un fonds de chômage du système gantois les revenus d'une fondation de 2 millions de couronnes, n'a pas abouti.

Seules, comme nous l'avons vu plus haut (1), les organisations ouvrières ont tenté la lutte contre le chômage en Hongrie.

*Espagne.* — En Espagne, où pourtant le chômage sévit cruellement, rien n'a été fait ni par les patrons, ni par l'État pour encourager les œuvres d'assurance. Celles-ci, créées par les ouvriers organisés, sont peu nombreuses et peu puissantes, vu le développement industriel assez arriéré du pays (2).

Pourtant l'État commence à se préoccuper de la question. Le décret royal du 5 mars 1910 déclare en effet qu'il faut assurer l'ouvrier contre le manque de travail dans la mesure où ce manque de travail résulte de causes indépendantes de sa volonté, comme les crises industrielles, agricoles et autres, qui trop souvent affligent les villes. Le décret charge l'Insti-

1. Voir page 68.

2. 553 sociétés comprenant 86.601 membres en 1910.

tut national de Prévoyance sociale d'étudier un avant-projet de loi relatif à l'assurance-chômage. Il lui trace ainsi son programme : les caisses d'assurance populaire contre l'invalidité et le chômage involontaire auront comme tâche propre : *a*) de travailler à la création de mutualités locales d'assurance et de mutualités territoriales de réassurance contre les risques excédant la puissance économique des mutualités locales ; *b*) de servir aux dites mutualités de conseillers techniques ; *c*) de distribuer équitablement la subvention portée au budget général de l'État pour chacune des fins indiquées, entre les mutualités comprises dans les conditions du nouveau régime local ; *d*) de trancher, à titre d'arbitres, toutes les questions qui pourraient surgir dans les mutualités mentionnées. Il sera étudié un autre avant-projet de loi sur la création des Bourses du Travail, sur leurs rapports avec la caisse d'assurance-chômage et sur l'organisation des bureaux de placement.

*Finlande.* — L'assurance-chômage est encore peu développée en Finlande. Quelques syndicats ont constitué des fonds de chômage de faible importance.

La ville de Tammerfors a fait rédiger le règlement d'un fonds communal selon le système de Gand et lui a réservé pour 1910 un crédit de 2.000 marks. Mais comme il n'existait pas de caisses ouvrières pour recevoir les subventions du fonds communal, celui-ci n'a pas encore commencé ses opérations.

En 1908, le Gouvernement a institué un comité

chargé d'étudier la question de l'assurance, et des systèmes de subventions de l'État et des communes ; il en est résulté un projet combinant les systèmes danois et norvégien.

*Suède.* — Les œuvres d'assurance contre le chômage organisées par les associations professionnelles, n'ont encore obtenu, en Suède, aucun appui des pouvoirs publics. A plusieurs reprises, on a déposé à la Chambre des députés des projets d'enquête sur le chômage qui se sont heurtés à l'opposition des députés ruraux. Ceux-ci croient que l'assurance-chômage profite surtout aux ouvriers de l'industrie, et que la favoriser aurait pour résultat d'éloigner encore davantage la main-d'œuvre de l'agriculture. Pour eux, d'ailleurs, le remède au chômage n'est pas l'assurance mais le placement.

*États-Unis.* — L'assurance contre le chômage n'est guère pratiquée aux Etats-Unis.

On comptait en 1910 six fédérations ouvrières ayant une caisse de chômage, dont une seule importante (l'Union des cigariers).

Plusieurs unions exemptent leurs membres du paiement des cotisations pendant le chômage ; d'autres payent des secours de route.

La Commission de l'État de New-York, dans un rapport de 1911, tout en estimant que les subventions aux syndicats ouvriers sont recommandables en principe, conclut que l'application du système de Gand

serait prématuré aux Etats-Unis, où l'assurance syndicale est fort peu développée.

Un projet a été déposé en 1912, au Congrès fédéral, ayant pour objet de remédier au chômage par l'organisation de travaux publics.

## V

## Rayonnement du Système de Gand : Son application à des pays tout entiers

Dans quelques pays, les applications du système de Gand ont dépassé le cadre local ou municipal tracé par les initiateurs. Quatre États, la France, le Luxembourg, la Norvège et le Danemark l'ont appliqué à leur pays tout entier.

### § 1. — L'assurance subventionnée en France

On a vu qu'en France, à partir de 1896, quelques municipalités avaient décidé de contribuer aux ressources des institutions professionnelles où fonctionnait déjà l'assurance-chômage. Dès lors cette question n'échappait pas complètement à l'attention du Parlement. Le mouvement s'accentua vers la fin du XIXe siècle. Il devait aboutir en 1905, au décret qu'on a appelé « la charte de l'assurance française contre le chômage ».

### A. — *Projets de loi* (1893-1903)

Pendant une première période, de 1893 à 1903, on songe à créer en France, de toutes pièces, un régime d'assurance-chômage original. On prône les systèmes les plus divers et les plus bizarres. En décembre 1893, M. Dejeante propose de faire répartir par les soins d'une délégation du Conseil municipal, des groupes corporatifs et des Chambres syndicales ouvrières un crédit de 5 millions en faveur des travailleurs victimes de chômage. Le 23 octobre 1894, M. Vaillant demande qu'on prenne 40 millions sur le budget des cultes pour reconstituer le domaine communal et faire entreprendre des travaux de culture par les ouvriers sans travail. En janvier 1895, M. Jouffray dépose un projet d'assurance obligatoire, à triple contribution (ouvriers, patrons, pouvoirs publics) inspiré en partie du régime alors appliqué à Saint-Gall. En 1902, M. Dumont demande que tout chef d'entreprise assujetti à la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail soit tenu de faire assurer son personnel contre le chômage résultant d'incendie d'usines, chantiers, etc., jusqu'à concurrence d'un mois et demi de salaires. Le 18 novembre 1902, M. Coutant, attribuant le chômage au seul machinisme, propose d'imposer toute machine d'une taxe de 5 francs par cheval-vapeur, destinée à alimenter une Caisse nationale de secours municipale contre le chômage ; il n'est pas question de cotisations à verser par les travailleurs,

et il s'agit en fait d'une œuvre d'assistance pure. M. Colliard reprend en 1903 l'idée d'une caisse nationale alimentée à la fois par l'ouvrier, le patron, la commune et l'État.

Toutes ces propositions sont repoussées par la Chambre.

### B. — *L'œuvre du Conseil supérieur du Travail*

A partir de 1903, d'une part on se préoccupe de plus en plus sérieusement d'aider les travailleurs sans emploi, et d'autre part, renonçant à créer une œuvre nouvelle, on songe à améliorer l'œuvre déjà existante, c'est-à-dire l'assurance-chômage telle que l'ont établie les intéressés eux-mêmes. Au reste, les résultats obtenus par l'application du système de Gand sont pour une très large part dans ce revirement d'opinion.

Dès qu'il connut ces résultats, M. Millerand, alors ministre du Commerce, chargea la Commission permanente du Conseil supérieur du Travail d'étudier les deux questions suivantes :

1° Les pouvoirs publics, et notamment l'État, devaient-ils favoriser le développement des caisses de chômage ?

2° Quel serait le meilleur mode d'intervention ?

Les trois systèmes, assurance libre sans subsides (Trade's Unions anglaises), assurance libre subsidiée (système de Gand), assurance obligatoire, avec triple versement du salarié, du patron et des pouvoirs publics, trouvèrent des partisans au sein du Conseil su-

périeur du Travail. La majorité se rallia au système de Gand. Mais qui agirait, de l'État ou de la Commune ? Après de longs débats, le Conseil vota le vœu suivant :

« Le Conseil supérieur du Travail est d'avis que les caisses locales de secours contre le chômage soient subventionnées par les municipalités ; que les subventions accordées soient réparties entre toutes les caisses de chômage existant dans la localité et satisfaisant à certaines conditions générales ; que pour chacune de ces caisses la part de subvention normale annuelle soit inférieure aux cotisations des membres participants.

« Le Conseil émet le vœu que les caisses locales reçoivent aussi des subventions des corps constitués, tels que Conseils généraux, Chambres de commerce, Syndicats patronaux, de même que les Caisses d'épargne et institutions de prévoyance générale établies dans certaines villes.

« Il estime qu'il est du devoir du patronat d'apporter son concours aux caisses de chômage.

« En ce qui concerne les subventions de l'État, le Conseil estime qu'il y a lieu de reconnaître aux caisses de chômage syndicales ou autres s'occupant de trouver des emplois aux chômeurs involontaires et dont l'organisation se prête à un contrôle efficace, la faculté de recevoir des indemnités de l'État destinées spécialement à concourir aux frais de déplacement des chômeurs et ne dépassant, pour chaque caisse, 50 °/₀ des indemnités payées au cours de l'année.

« Le Conseil est d'avis que l'État ou le département subventionne les caisses ouvrières non locales, groupant les adhérents d'une région ou de la France entière, qui donnent le secours de chômage.

« D'une manière générale, le Conseil est d'avis que l'État doit intervenir dans la création et le développement des institutions de secours contre le chômage par des encouragements et des subventions.

« Le Conseil est d'avis que l'indemnité allouée aux chômeurs ne doit pas, dans l'ensemble, dépasser la moitié du salaire courant dans la profession ; qu'un maximum doit être fixé aux secours de chômage pouvant être alloués à un même ouvrier pendant un même exercice ; que la comptabilité des secours de chômage alloués pour manque de travail doit être distincte de la comptabilité de toutes autres dépenses de l'institution qui a créé la caisse.

« Le Conseil est d'avis qu'il y a lieu de mettre à l'étude un régime législatif spécial d'institutions d'assurance contre le chômage. »

Ce vœu, qui fixait non seulement les principes d'un régime, mais encore les grandes lignes de son fonctionnement, eut un effet considérable. Le 17 mai 1904 et le 20 mai de la même année, deux propositions étaient déposées devant la Chambre, en vue de le réaliser.

### C. — *Le rapport Millerand* (1904)

La première proposition, présentée par MM. Chaumet, Dormoy et Siegfried, demandait que l'État subventionnât les caisses de chômage jusqu'à concurrence de 25 °/₀ des cotisations versées par les participants. A cet effet, une somme de 30.000 francs serait inscrite au budget ; on comptait que les communes ajouteraient une majoration de 50 °/₀.

La seconde proposition, signée par MM. Dubief et Millerand, déclarait faire un appel à l'État par ce motif que, comme contre-partie des profits procurés par les inventions nouvelles à la collectivité, celle-ci devait pourvoir aux besoins des ouvriers que ces inventions privaient tout à coup de leur travail ; mais cette intervention de l'État ne devait être que *momentanée* et *proportionnelle aux efforts des intéressés eux-mêmes*. Le crédit demandé était de 100.000 francs.

La Commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre choisit comme rapporteur M. Millerand. Son rapport, déposé le 21 octobre 1904, examinait toutes les propositions faites depuis quelques années. En ce qui concerne l'assurance obligatoire, M. Millerand ne se déclarait pas opposé à son principe ; mais il faisait remarquer que son application coûterait au moins 18 millions par an ; pour imposer au budget un pareil fardeau, le moment était d'autant plus mal choisi que le Parlement traitait alors le problème des retraites pour la vieillesse. Il fallait donc, transitoirement, se rallier au système de Gand,

c'est-à-dire stimuler l'initiative privée, aider les fédérations, syndicats et sociétés de tous genres dans la mesure de leurs propres sacrifices. L'éminent rapporteur concluait en demandant l'inscription au budget de 1905 d'un crédit de 110.000 francs destiné à fournir des subventions aux caisses de chômage involontaire, sous la réserve de garanties techniques. Un décret répartirait les fonds alloués, et un rapport annuel rendrait compte du fonctionnement du service et de la répartition du crédit.

La motion, appuyée par M. Doumer, président de la Commission du budget, fut votée, après un discours très applaudi du rapporteur (1), le 30 novembre 1904. Le régime fut créé par l'article 55 de la loi de finances du 24 avril 1905, et complété par le décret du 9 septembre 1905, et par les décrets postérieurs.

### D. — *Le décret du 9 septembre 1905.*

*But.* — Pas plus qu'à Gand, on n'a voulu agir sur les causes du chômage, ni même créer un service d'assurance générale garantissant tous les chômeurs. Le législateur de 1905 s'est proposé d'apporter un commencement de remède au chômage, et surtout *d'attirer l'attention et d'exciter les efforts des intéressés.*

Aussi le régime a-t-il, selon l'expression de M. Millerand, un caractère purement *transitoire.* Il s'agit

1. Publié par M. Millerand dans *Travail et Travailleurs.*

d'une mesure « d'attente et d'essai ». Outre qu'en une matière aussi neuve et aussi délicate, il était impossible d'établir du premier coup un régime légal définitif, il ne faut jamais perdre de vue que dans la question qui nous occupe, *tout dépend en somme de l'initiative des travailleurs.* La règle légale ne peut que s'adapter à l'évolution spontanée des caisses de chômage, et ce serait aller contre le véritable intérêt de ces institutions, que de vouloir, dès leurs premiers pas, les soumettre à un règlement rigide (1).

En résumé, le décret n'établit rien de nouveau : il consacre.

*Différences avec le système de Gand.*— Le système français, semblable en son principe au système de Gand, s'en écarte en deux points de son fonctionnement :

1° Au lieu de majorer l'indemnité allouée aux chômeurs, l'État français subventionne la caisse de chômage. Il ne tient compte du chômeur que pour le calcul de la subvention et le contrôle des opérations.

2° La subvention, calculée sur deux taux différents selon l'importance des caisses, n'est pas fixée à l'avance, mais seulement à chaque répartition semestrielle.

*Conditions exigées des caisses de chômage pour être admises à bénéficier de la subvention.* — Toute caisse, syndicale ou non, peut participer aux subven-

1. Fagnot, *Le Chômage.*

tions de l'État, si elle remplit les conditions ci-après :

1° Etre professionnelle ; l'expérience a largement démontré que l'uniformité du risque en même temps que la possibilité d'un contrôle sérieux et d'un placement efficace ne peuvent s'obtenir qu'entre travailleurs de la même profession. Cette règle souffre néanmoins deux exceptions, l'une en faveur des caisses existant dans les communes de moins de 20.000 habitants (1), à condition que ces caisses comptent au moins 50 adhérents et soient subventionnées par la commune et le département (2), l'autre exception concernant les caisses organisées, non par des ouvriers pris individuellement, mais par plusieurs associations d'ouvriers appartenant à des professions différentes pour fournir des secours de route à tout ouvrier sans travail arrivant dans la localité, qu'il soit ou non membre d'une de ces associations. Dans ce dernier cas, on se borne à exiger que les caisses opèrent au moyen de fonds prélevés sur les cotisations réunies par les associations, faute de quoi l'œuvre deviendrait une pure œuvre d'assistance (3).

2° Communiquer au Ministère compétent ses statuts ; ceux-ci doivent indiquer d'une façon précise

1. 50.000 d'après le décret modificatif du 31 décembre 1906.

2. L'octroi de ces subventions garantissant à l'État que les Caisses fonctionnent sérieusement.

3. Ce régime s'applique aux caisses créées par les Bourses de travail pour fournir un secours aux syndiqués de passage dans la localité ainsi qu'à la caisse de viaticum établie par la Fédération des Bourses de travail. Voir Fagnot, *loc. cit.*

que les secours ne sont accordés qu'en cas de chômage involontaire, le manque de travail étant étranger au fait même de l'ouvrier. Sont donc exclus les chômages par maladie, accident, invalidité, grève, accomplissement de service militaire, acte d'indiscipline, d'inconduite, de paresse, etc.

Les statuts doivent indiquer également, de façon très précise, le chiffre de la cotisation, le montant, la durée et les conditions de paiement des indemnités, la durée du noviciat (6 mois au moins). Les statuts déclareront aussi que l'adhérent ne peut appartenir qu'à une seule caisse pour chaque nature de secours (secours de chômage sur place ou secours sur route), qu'il doit accepter l'emploi de sa profession indiqué par la caisse, et se soumettre aux diverses mesures de contrôle. Enfin des sanctions doivent être prévues en cas de fraude. Il doit être fait part au ministre de toutes les modifications apportées aux statuts, et répondu à toutes les demandes d'explication adressées par l'administration en ce qui concerne le chômage involontaire.

3° La caisse doit compter au moins 100 adhérents ; ce chiffre est ramené à 50 pour les caisses de petites villes dont nous avons parlé plus haut ; il n'est pas fixé de chiffre pour les caisses de secours de route établies par des réunions d'associations de professions diverses.

4° La caisse doit prouver que, depuis six mois au moins, les adhérents contribuent réellement aux ressources par le paiement régulier de cotisations repré-

sentant au moins le tiers des indemnités allouées aux chômeurs. Les sommes prélevées par la caisse *sur ses fonds de réserve* peuvent être assimilées aux cotisations. Toute latitude est laissée aux caisses pour le montant des cotisations, le taux et la durée de l'indemnité.

5° Avoir un service gratuit de placement.

6° Avoir une comptabilité distincte, en ce qui concerne les dépenses (1) et se soumettre à tous les contrôles de l'administration, en ce qui concerne le chômage involontaire.

*Taux de la subvention.* — Chaque année, il est inscrit au budget un crédit pour les subventions aux caisses de chômage. Cette somme est divisée en deux parts, réparties chaque semestre. La somme non répartie au cours du premier semestre ne peut l'être pendant le second.

La subvention est calculée d'après le chiffre des *indemnités* payées aux chômeurs (les indemnités dépassant 2 francs par jour ou 60 jours par an n'entrent pas en ligne de compte) *sur deux taux différents, selon l'importance de la caisse;* ces deux taux sont fixés tous les six mois, avant chaque répartition, par le ministre du Travail. Ils ne peuvent dépasser :

1° Pour les caisses rayonnant sur plus de trois départements et comptant plus de 1.000 membres : 30 °/₀ des indemnités versées ;

1. Voir à ce sujet ce que nous avons dit de la comptabilité à la Fédération du Livre, page 62.

2° Pour les autres caisses : 20 °/₀ (1).

On ne s'étonnera pas, si l'on se rappelle l'idée essentielle du système, *proportionner les subventions de l'État à l'effort de l'initiative privée* (2), qu'on ait ainsi favorisé les grandes caisses : elles sont plus viables, mieux organisées, plus capables d'assurer et le contrôle mutuel des adhérents et le placement des chômeurs.

*Répartition de la subvention.* — Tous les six mois, la caisse de chômage doit transmettre au ministère du Travail, un état, signé des membres du bureau de la caisse, et indiquant : le nombre des membres actifs, ou des associations adhérentes s'il s'agit d'union d'associations en vue de secours de route ; le produit des cotisations ; les recettes diverses ; le nombre des chômeurs ; le nombre des journées de chômage ; le montant des secours sur place et des secours de route ; le nombre — sans indication de noms — des chômeurs indemnisés. Des reçus individuels doivent contenir toutes les indications propres à justifier la dépense.

La répartition est opérée par la commission des caisses de chômage nommée chaque année par le ministre et comprenant 12 membres :

1° 8 représentants des pouvoirs publics ;

2° 4 délégués des caisses de chômage.

1. Depuis le décret du 3 déc. 1908. Auparavant, le maximum était de 24 et 16 °/₀.

2. Millerand, *loc. cit.*

Cette commission statue sur tous les cas ; elle établit chaque année un rapport sur le fonctionnement du service et la répartition du crédit ; ce rapport renseigne le Parlement et le public sur les résultats obtenus.

### E. — *Subventions des municipalités*

Tandis que l'État appliquait ainsi le système de Gand au pays tout entier, les municipalités l'appliquaient *sous la forme locale.*

Le principe des subventions aux caisses de chômage appliqué d'abord à Dijon et à Limoges, se répandit dans les années qui suivirent la création du Fonds gantois, mais c'est surtout lors de la mise en vigueur du décret de 1905 que le mouvement se généralisa. De différents côtés, on vit les municipalités voter des crédits en faveur des caisses de chômage. Aujourd'hui, le système de Gand, plus ou moins modifié, est appliqué dans une quarantaine de villes françaises.

*Différence entre le système français et le système de Gand.* — Dans toutes les communes de France, pratiquant l'assurance-chômage, à l'exception de Roubaix, les subventions sont directement encaissées par les associations bénéficiaires à la trésorerie municipale. Une commission est chargée de répartir entre les caisses de chômage le crédit communal qui leur est affecté ; mais cette commission n'a qu'un

rôle consultatif, et ses décisions n'ont de valeur que si le maire les ratifie, ce qu'il fait d'ailleurs toujours, mais, en droit, il reste libre de ne pas y souscrire, la loi municipale du 5 avril 1884 disposant que le maire, seul, peut délivrer des mandats de paiement sur les finances communales.

*Il ne peut donc exister en France de Fonds de chômage municipaux disposant, comme en Belgique, d'une réelle autonomie.*

Cette situation n'est pas sans inconvénient pratique ; elle empêche notamment la constitution, dans le patrimoine du Fonds, d'une réserve destinée à faire face aux charges extraordinaires des années de crise.

*Différents modes de subvention.* — Dans un certain nombre de villes, la subvention est attribuée purement et simplement à la caisse. Une vingtaine de municipalités ont au contraire réglementé l'allocation des subsides. On peut les classer, sous ce point de vue, en six groupes (1) :

1° Roubaix, Reims, Nancy, Châlons, La Rochelle, Tarbes, Béziers majorent exclusivement, comme Gand, les secours payés par les caisses ;

2° Paris, Limoges, Amiens, Toulouse, Calais, remettent le montant aux caisses sans signification expresse ;

1. Voir dans le *Bulletin officiel du Travail* (juillet-août 1910) le résultat d'une minutieuse enquête faite par les préfets en décembre 1909.

3° Armentières, s'inspirant plutôt du système de Liège, consacre les deux tiers de son crédit à majorer les secours payés par les caisses et répartit le tiers restant au prorata du nombre des cotisants;

4° Lyon et Cherbourg majorent les cotisations versées par les membres aux caisses;

5° Dijon se base à la fois sur le nombre des membres, les cotisations et la situation financière des caisses;

6° Troyes participe au payement de l'indemnité allouée à tous les chômeurs inscrits individuellement à la Caisse de prévoyance.

Passons rapidement en revue quelques villes de chaque groupe.

### 1° *Municipalités majorant exclusivement les secours payés par les caisses.*

*Roubaix* (1). — Roubaix est, en France, la seule ville où il existe, à proprement parler, un *Fonds de chômage*, c'est-à-dire un organisme servant d'intermédiaire entre la municipalité et les caisses de chômage pour la répartition des subventions qui leur sont

1. Voir : Victor Hazebrouck, *Les remèdes au chômage et spécialement l'assurance contre le chômage dans le Nord de la France, Revue internationale du chômage*, 3e trimestre 1911; *Association du Fonds roubaisien*, rapports annuels, 1910, 1911. (Le rapport de 1911 contient les statuts modifiés); Duquenne, *Les fonds de chômage dans le Nord* (*Aide Sociale* du 30 juin 1910).

allouées, et ayant sa personnalité et son patrimoine propres.

Les ressources du fonds de Roubaix proviennent non seulement de subventions municipales, mais encore et principalement de dons que lui font des chefs d'industrie. Comme sous un régime de dépendance absolue du fonds à l'égard de la municipalité, un changement politique aurait pu faire obstacle à cette participation du patron, les administrateurs de l'institution roubaisienne décidèrent de constituer une association, conformément à la loi de 1901. Ils réclamèrent pour cette association *la reconnaissance d'utilité publique*, qui leur fut accordée en juin 1911. Depuis lors, le fonds roubaisien, complètement indépendant des pouvoirs municipaux, simplement subventionné par eux comme il l'est par les patrons, jouit de la personnalité civile, sous le nom *d'Association du fonds roubaisien contre le chômage involontaire*. Il possède un fonds de réserve.

L'histoire de l'institution est des plus curieuses. Elle fut créée le 22 décembre 1907 ; elle eut pour ressources immédiates : 5.000 francs du Conseil municipal, 20.000 francs d'une organisation patronale (Soc. ind. et comm. de Roubaix), 2.000 francs des membres patrons du Conseil des Prud'hommes. Les initiateurs s'adressèrent non aux syndicats ouvriers, mais aux sociétés mutualistes. Le comité, élu pour quatre ans, devait comprendre : 3 délégués du Conseil municipal ; 2 délégués du Conseil des Prud'hommes (1 ouvrier, 1 patron) ; 2 délégués de la Chambre

de commerce ; 2 délégués du Tribunal de commerce ; 6 délégués des associations affiliées, dont 3 sociétés mutualistes (Union mutualiste, Union des Soc. de Secours mutuels, Soc. mutualiste « l'Employé »).

Les syndicats ouvriers protestèrent : ils se trouvaient éliminés, et de plus, se méfiaient de certains articles des statuts, entre autres l'article 9, relatif au *contrôle des caisses par le Comité du Fonds :* « Le comité, disait cet article, nommera un vérificateur chargé de contrôler la véracité des indications fournies par les associations. Le vérificateur aura le droit de contrôler tous les livres des associations participantes relatifs à l'assurance contre le chômage, et de communiquer les renseignements ainsi obtenus au Comité. » L'article 18 exigeait la tenue d'un registre où devaient être inscrits régulièrement en regard des indemnités et des majorations accordées, les noms, prénoms, domicile, profession et numéro du matricule des bénéficiaires. *L'Union des Syndicats roubaisiens* protesta contre cette mesure qui permettait « à des étrangers aux syndicats de connaître les noms des syndiqués versant à la Caisse de chômage ».

Le comité tint compte de ces protestations et modifia les statuts. Désormais les associations affiliées ne fournissent plus au trésorier du fonds le nom des chômeurs, mais le numéro sous lequel ils sont inscrits sur leur registre. D'autre part c'est à *l'inspecteur du travail* seul que le trésorier du fonds remet les numéros des indemnisés ; l'inspecteur vérifie, dans les registres des caisses, si leurs cas de chômage

étaient bien indemnisables, c'est-à-dire s'il s'agissait : de deux seuls cas donnant droit, d'après les statuts, à obtenir une majoration, savoir : de chômage involontaire ou d'indemnité en cas de bris ou d'incendie dans les fabriques et ateliers, et non de maladie, accident, vieillesse, grève volontaire ou forcée, lock-out, etc.

L'association majore jusqu'à concurrence de 100 °/₀ au maximum et pendant soixante jours par an l'indemnité journalière accordée par les syndicats affiliés au chômeur adhérent et domicilié depuis six mois.

Elle majore également tous les retraits de fonds faits par les chômeurs possédant un livret de caisse d'épargne.

La majoration était primitivement de 0 fr. 50 ; elle s'est élevée à 0 fr. 75 en juillet 1911.

A cette époque, il a été stipulé en outre qu'afin de permettre aux chômeurs de ne pas interrompre leurs versements pour la constitution intégrale de la retraite prévue par la loi du 5 avril 1910, l'Association, à partir de la mise en application de cette loi, ajouterait à l'indemnité qu'elle alloue un nombre de timbres correspondant au nombre de journées de chômage (1).

Toutes ces mesures ne semblent pas avoir désarmé

1. « Les administrateurs du fonds ont voulu, par cette mesure, éviter que certains chômeurs ne perdissent, pour leur retraite, le bénéfice de l'allocation viagère de 60 francs, actuellement de 100 francs, fournie par l'État. En effet cette allocation sera accordée, à ceux-là

les syndicats. Ceux-ci considèrent l'institution comme une machine de guerre dressée par le patronat en faveur des syndicats *jaunes* contre les syndicats socialistes.

Aussi l'activité du fonds est-elle restée très faible. Le tableau suivant, que nous empruntons au rapport de 1911, en donnera la preuve, si l'on songe qu'on compte à Roubaix plus de 50.000 ouvriers, et que les ressources du fonds s'élevaient, au 1er janvier 1911, à 44.131 francs, et au 1er janvier 1912, à 48.823 francs :

| Années | Chômeurs | Journées | Majorations |
|---|---|---|---|
| 1908 . . . . . | 16 | 587 | 293 50 |
| 1909 . . . . . | 122 | 1.680 1/2 | 840 25 |
| 1910 . . . . . | 205 | 3.075 1/2 | 1.537 75 |
| 1911 . . . . . | 317 | 6.100 1/2 | 3.873 30 |

Le rapporteur, ne pouvant se féliciter de pareils chiffres, feint de s'en consoler : « Cette progression, dit-il, peut paraître un peu lente, mais elle n'en est pas moins sensible... *Chi va piano va sano...*, etc. » En réalité, cette très intéressante institution n'a guère abouti qu'à un échec, dû presque entièrement à l'hostilité

seuls qui auront effectué les deux tiers au moins de leurs versements annuels à la caisse des retraites (versements fixés à 9 francs pour les hommes et à 6 francs pour les femmes). Or, il est à prévoir qu'un grand nombre d'assujettis, ayant chômé pendant l'année, mais ayant subi, régulièrement, pendant qu'ils travaillaient, les retenues prescrites sur les salaires, se croiront en règle avec la loi et ne penseront pas à parfaire, le cas échéant, par des versements spontanés, le minimum annuel prescrit. » (*Revue Internationale du Chômage, loc. cit*).

systématique de la classe ouvrière. On lit dans le rapport de 1910 : « Ceux qui se sont occupés d'œuvres d'amélioration du sort des classes laborieuses, savent quelle force de résistance offre la mentalité qui n'est pas préparée aux idées que comporte la mise en œuvre de ces généreuses entreprises et qui en est plus souvent déformée et oblitérée par d'injustes préjugés. Nous nous plaisons à invoquer l'exemple donné par les groupements ouvriers de Gand qui ont immédiatement compris l'utilité et les avantages du Fonds gantois et se sont empressés de s'y affilier... » A Roubaix, « leurs cotisations n'ont qu'un seul but: alimenter les caisses de grève, et l'assurance contre le chômage involontaire reste complètement étrangère à leurs préoccupations, si même elle n'est pas, par certains, systématiquement écartée, parce qu'elle supprimerait chez les ouvriers un prétexte de mécontentement. »

*Reims.* — Dans le but « d'encourager les travailleurs à la prévoyance, afin qu'ils n'aient plus, en cas de chômage, l'humiliation de recourir à la charité publique ou au Bureau de bienfaisance », la ville de Reims accorde, depuis 1904, une subvention aux caisses d'assurance contre le chômage involontaire.

D'après le règlement adopté par le Conseil municipal dans sa séance du 28 avril 1904, il est alloué à chaque chômeur affilié à une caisse de chômage syndicale une majoration de l'indemnité journalière touchée à sa propre caisse.

Les indemnités de chômage involontaire, total ou partiel, les indemnités en cas de bris ou d'incendie dans les fabriques ou ateliers, ou de cessation d'exploitation, ont seules droit à obtenir une majoration.

Cette majoration ne peut dépasser 0 fr. 75 par jour, ni être plus élevée que l'indemnité versée par la caisse syndicale. Le même chômeur peut recevoir de la ville, à titre de majoration pendant une année, une somme maxima de 25 francs (1). Au cas où, pour une raison quelconque, la caisse syndicale ne paierait pas l'indemnité, la majoration ne serait pas perçue.

Les syndicats d'ouvriers ou d'employés qui possèdent dans leur sein une caisse de chômage ayant au moins six mois d'existence, administrée spécialement, et dont les fonds ne peuvent recevoir d'autre affectation que pour le chômage, et qui en font la demande à l'administration municipale, déclarant consentir aux dispositions du règlement élaboré par le Conseil, ont droit à la majoration communale.

Les membres participants à une caisse de chômage syndicale ne reçoivent la majoration que s'ils ont six mois de résidence à Reims.

Les syndicats doivent déposer à la mairie les statuts et règlements de leur caisse de chômage, faire connaître le nombre exact des participants, tenir constamment à jour un registre de contrôle.

Les trésoriers de chaque caisse syndicale font, s'ils le veulent, l'avance de la majoration aux ayants droit.

1. Depuis le 1er janvier 1908, ce maximum a été élevé à 50 francs.

Dans la première quinzaine de chaque mois, ils dressent un bordereau indiquant : 1° les sommes qu'ils ont payées à leurs membres chômeurs ; 2° les majorations avancées dans le mois écoulé.

Ce bordereau est remis au secrétaire-général de la Bourse du travail qui touche mensuellement la totalité des majorations à la Caisse municipale et les répartit à chaque caisse.

A défaut de présentation du bordereau dans la première quinzaine du mois, la majoration n'est payable que le mois suivant.

Tous les ans, les syndicats participant à la subvention font parvenir une copie de leurs comptes.

Les subventions versées par la ville aux syndicats se sont élevées, en 1910, à 806 francs, en 1911, à 1.274 francs, et en 1912 à 873 francs (12 syndicats, 984 membres) alors que le crédit accordé était de 3.000 francs.

*Nancy* (1). — Toute caisse mutualiste de chômage ou de réassurance siégeant à Nancy reçoit, sur un crédit de 4.000 francs inscrit au budget municipal, une indemnité pour ceux de ses affiliés des deux sexes qui habitent Nancy et ont subi le chômage involontaire, ce mot s'étendant d'un chômage imposé au mutualiste : 1° par le manque de travail ; 2° par la maladie, à partir du 91e jour.

1. Délibération du Conseil municipal du 23 novembre 1909 ; arrêté du maire du 30 novembre 1910.

L'indemnité est calculée par jour et porte sur le nombre exact de jours pour lequel chaque caisse mutualiste de chômage justifie avoir payé à ses affiliés l'indemnité spéciale prévue à ses statuts. En aucun cas, tout ou partie du crédit de 4.000 francs ne peut être affecté à titre de subvention, avant tout chômage constaté, à une caisse de chômage ou de réassurance.

L'indemnité n'est jamais due, pour le même mutualiste et pour la même journée, qu'à une seule caisse, même si ce mutualiste est affilié simultanément à une caisse de chômage et à une caisse de réassurance.

Le droit à l'indemnité sur le crédit municipal est constaté par un état signé du président de la société intéressée, et indiquant pour chaque chômeur mutualiste : son nom ; la caisse de chômage on de réassurance à laquelle il est affilié ; la nature du chômage subi par lui (maladie ou manque de travail) ; la durée de ce chômage et la somme qui lui a été payée de ce chef par la caisse intéressée ; le ou les noms du ou des organes réguliers de la société qui ont constaté le chômage, son caractère et sa durée.

L'état est envoyé à la fin de chaque trimestre, par chaque président intéressé, au Conseil d'administration de l'Union mutualiste de Lorraine composé, pour la circonstance, des présidents des Sociétés de secours mutuels de Nancy, affiliées à l'Union. Ce Conseil d'administration vise l'état, d'après lequel il établit la somme à payer, selon un taux d'indemnité

quotidienne qu'il fixe trimestriellement selon les disponibilités et les charges du crédit de 4.000 francs. Le droit à l'indemnité étant ainsi établi, celle-ci est payée aux trésoriers intéressés, par le receveur municipal.

2° *Municipalités remettant le montant de la subvention sans conditions expresses.*

*Paris*(1). — La ville de Paris fut une des dernières à subventionner les caisses de chômage (1911).

Dès 1880, M. Georges Martin soumettait au Conseil municipal de Paris un projet tendant à inscrire au budget de la ville un crédit d'un million destiné à secourir les ouvriers sans travail. En 1885, M. Vaillant proposa d'ouvrir un crédit au profit des organisations parisiennes constituées en syndicat général. La même année, M. Chabert réclamait pour les chômeurs des subsides que délivreraient les municipalités, les départements et l'État.

En 1902, M. Bussat fit voter par le Conseil municipal une proposition de subvention aux caisses de chômage, qui fut écartée par l'administration préfectorale. Même échec en 1904. Le 30 décembre de cette même année, M. André Lefèvre, rapporteur du budget, fit voter un crédit de 25.000 francs. Le vote resta sans effet : le crédit n'ayant pas été rapporté en dé-

1. G. Lemarchand, *Rapport au nom de la Commission mixte du travail et du chômage, sur la répartition de secours en 1911.*

tail, fut reversé d'année en année aux fonds libres des budgets successifs.

En 1905, nouvelle proposition de M. Bussat, demandant un crédit de 100.000 francs pour les caisses de chômage, ainsi que la création d'une Commission intermunicipale chargée de fixer les bases de répartition. La proposition reçut un accueil favorable, mais fut renvoyée à la Commission de chômage, qui nomma un rapporteur. Le rapport ne fut déposé par M. Jean Colly qu'en 1910. La ville répartit 21.821 fr. entre 22 caisses de chômage.

Enfin, en 1911, sur le rapport de M. Lemarchand, le Conseil vota un règlement relatif aux subventions accordées aux caisses de chômage du département de la Seine tout entier. Le crédit de la ville s'élevait à 26.015 francs ; le Conseil général de la Seine ouvrit le 25 mars 1911 un crédit de 3.000 francs.

Le règlement adopté à Paris suit presque à la lettre les instructions contenues dans le décret de 1905.

### *Conditions dans lesquelles les subventions sont accordées.*

Les subventions, fixées d'après le montant des indemnités versées, ne peuvent dépasser 25 % de ce montant. Si l'indemnité est supérieure à 2 francs par jour, la subvention n'est calculée que sur cette dernière somme. La durée maxima du chômage subventionné est de soixante jours par an. Les subventions

ne sont accordées qu'aux caisses *professionnelles* comptant au moins 100 membres (par exception, dans les communes suburbaines de moins de 50.000 habitants, elles sont accordées également aux caisses locales composées de membres appartenant à diverses professions, 50 membres au minimum).

Les statuts des caisses doivent fixer la cotisation affectée au service du chômage involontaire ; toutefois la comptabilité ne doit être distincte de celle des autres services qu'en ce qui concerne *les dépenses ;* rien n'empêche de confondre toutes les recettes dans une seule et même caisse ; rien n'oblige les administrateurs des caisses, en cas d'excédent des recettes sur les dépenses, à constituer une réserve spécialement affectée au service du chômage.

Les mesures habituelles de contrôle sont exigées des caisses : le chômeur doit signer 3 fois par semaine au moins, aux heures de travail, un registre de présence au siège de la caisse ; il est tenu d'accepter tout emploi de sa profession qui lui serait indiqué par la caisse.

Les caisses elles-mêmes sont contrôlées par une Commission composée de 3 délégués du Conseil municipal, 1 délégué du Conseil général de la Seine, 3 fonctionnaires, 4 représentants des caisses de chômage.

*Résultats.* — En 1912, les subventions de la ville de Paris et du département de la Seine aux caisses de chômage se sont élevées, sur un crédit de 30.000 fr., à 26.488 francs.

Cette somme a été répartie entre 33 groupements ouvriers. 6 de ces groupements ont reçu plus de 2.000 francs, savoir :

| | | |
|---|---|---|
| L'Union corporative des mécaniciens de la Seine . . . . . | 4.266 | francs |
| La Chambre syndicale typographique. | 3.000 | — |
| La Chambre syndicale des ouvriers en instruments de précision . . . . | 2.625 | — |
| La Chambre syndicale des employés de la région parisienne . . . . . | 2.479 | — |
| La Fédération lithographique . . . | 2.300 | — |
| Le Syndicat national des gens de maison. . . . . | 2.038 | — |

*Limoges.* — On a vu qu'en 1896, la municipalité de Limoges avait institué un système de subventions aux caisses de chômages reconnues, et que ces subventions étaient réparties entre les caisses *au prorata du nombre de leurs membres*.

En 1906, le Conseil municipal décida qu'à l'avenir la subvention serait répartie entre les syndicats en raison des sommes payées par ces derniers aux chômeurs, et après justification de la dépense.

A partir de 1907, le crédit a été de 18.800 francs.

Sur une quarantaine de caisses, beaucoup se refusent à produire les justifications nécessaires. En 1907, 12 caisses seulement ont participé à la subvention (9.118 fr.) en 1908, 22 caisses (11.436 fr.) en 1912, 12 caisses (7.817 fr.)

3° *Municipalités consacrant une part de leurs subventions à majorer les indemnités et répartissant l'autre part aux caisses.*

*Armentières* (1). — Le 18 juin 1908, la ville d'Armentières instituait une caisse municipale de chômage. L'Administration en est confiée à une Commission de 10 membres, dont 4 élus par le Conseil municipal et 6 par les membres cotisants des caisses de chômage syndicales.

Les 2/3 de la subvention municipale sont affectés à majorer de 25 °/₀ pendant soixante jours par an au plus, les indemnités de chômage involontaire versées par les Caisses syndicales aux chômeurs domiciliés depuis six mois à Armentières et ayant versé six mois de cotisations. Les caisses syndicales font à leurs chômeurs l'avance de cette majoration, qui leur est remboursée, en fin de mois, par la Caisse municipale.

Le troisième tiers est, en fin d'exercice, divisé par le nombre total des cotisants des Caisses affiliées, demeurant depuis six mois à Armentières et ayant acquitté régulièrement leurs cotisations depuis six mois ; il est réparti entre les caisses, sans que cependant la somme touchée par chacune d'elles dépasse le montant des cotisations de chômage qu'elle a recueillies dans l'année.

1. Règlement municipal du 18 juin 1908.

Pour être admises à la subvention, les caisses doivent compter 100 adhérents de professions connexes, sauf admission prononcées à titre exceptionnel par la Caisse municipale.

Les communes suburbaines peuvent s'affilier à la Caisse municipale d'Armentières en lui versant une somme annuelle calculée proportionnellement au nombre respectif des habitants.

Les caisses doivent remettre à la Caisse municipale, avec leur demande d'admission, leurs statuts et règlements ; elles doivent s'occuper activement du contrôle des chômeurs et de leur placement ; elles tiennent à jour les registres que la Caisse municipale juge utile. La comptabilité est tenue dans chaque caisse nominativement.

### 4° *Municipalités majorant les cotisations versées par les membres aux Caisses.*

*Lyon.* — En 1903, le Conseil municipal de Lyon inscrivait au budget une somme de 5.000 francs pour fournir aux caisses de chômage des subsides que les syndicats pourraient gérer à leur guise, le cas de grève ne constituant pas un motif d'exclusion. La répartition devait se faire à la fois d'après les cotisations et d'après les dépenses effectuées, de manière à ne pas favoriser les professions peu atteintes par le chômage.

Sur les critiques de l'administration, on décida l'année suivante, que la caisse de chômage aurait

une existence distincte de celle du syndicat et que seul serait subventionné le chômage involontaire. La subvention serait calculée d'après le montant des cotisations. Le système entra en vigueur le 1er janvier 1905. De 5.000, le crédit fut porté à 25.000 francs.

Le 18 avril 1910, un règlement nouveau, complété par ceux du 20 mars 1911 et du 1er juillet 1912, tout en conservant le principe de ce système — proportionner la subvention aux cotisations payées, et non, comme à Gand, aux indemnités versées — décida que les subventions ne seraient plus simplement proportionnelles aux cotisations, qu'on relèverait le chiffre total des cotisations effectivement versées pendant un semestre donné ; qu'on affecterait aux subventions du semestre suivant une somme égale à ce chiffre, enfin que cette somme serait intégralement distribuée aux syndicats au prorata des cotisations encaissées par eux.

Cette modification a pour but de susciter un contrôle des syndicats les uns sur les autres, chacun étant financièrement intéressé à ce que son voisin ne réclame pas plus que son dû (1).

D'après le règlement adopté par le Conseil municipal le 1er juillet 1912, un crédit est inscrit chaque année au budget de la ville pour être affecté à des subventions en faveur des Caisses locales de chômage organisées par les syndicats d'ouvriers et d'employés

1. Compte rendu de la Conférence internationale de 1910. t. I, p. 151, observation de M. Costille.

légalement constitués, ayant leur siège à Lyon, ayant déjà fonctionné pendant six mois au moins et dont les statuts, communiqués à l'Administration municipale, contiennent *obligatoirement* les dispositions suivantes : La caisse de chômage a une existence absolument distincte de celle du syndicat et de toute caisse, fédérale ou autre. Elle est gérée par un trésorier autre que celui du syndicat. Elle est pourvue d'une comptabilité spéciale ne mentionnant que ses propres opérations (1). Ses ressources ne peuvent être employées, indépendamment des frais de bureau, qu'en indemnités journalières payées aux membres participants et seulement en cas de chômage involontaire proprement dit, à l'exclusion notamment des cas de grève et de maladie.

La durée de l'allocation des indemnités journalières de chômage ne peut excéder en une ou plusieurs fois et pour le même syndiqué soixante jours par an.

L'indemnité journalière de chômage est fixée à 2 fr. 50 au maximum.

La caisse est alimentée par les cotisations individuelles de ses membres participants, les subven-

1. La comptabilité de la Caisse de chômage est tenue sur les registres fournis par l'Administration municipale. Ces registres sont communiqués par le trésorier à tout adhérent qui en fait la demande. Ils mentionnent pour chaque semestre : la liste nominative des chômeurs indemnisés, les dates de leur chômage et leur émargement pour la somme reçue par eux ; la récapitulation des opérations et le bilan de la caisse. Ces indications sont certifiées sincères par le trésorier et par deux membres de la caisse.

tions, les recettes extraordinaires provenant de dons, legs, fêtes, souscriptions, etc.

Les syndiqués occupant régulièrement, pour leur profession, une ou plusieurs personnes étrangères à leur famille, ne peuvent faire partie de la caisse de chômage.

Le syndicat prend l'engagement de faire tous ses efforts pour restreindre le chômage.

Toute modification aux statuts doit être communiquée à l'administration municipale.

La subvention de la ville est calculée *sur le montant des cotisations individuelles* des membres participants, à l'exclusion de toute autre nature de recettes. Elle est mandatée aux caisses de chômage par semestre.

Cette subvention est fixée pour chaque caisse *à un chiffre égal au montant des cotisations.*

Les cotisations variant peu d'un semestre à l'autre (1) le système consiste donc à faire verser par la ville à la caisse de chômage une somme à peu près égale à celle que versent les intéressés eux-mêmes. Si les cotisations sont égales, inférieures ou supérieures à la moitié des indemnités versées aux chômeurs, la caisse recevant de la ville l'autre moi-

1. « Ce système de la subvention globale forfaitaire ne pourrait sans doute pas être appliqué tel quel dans le cas où les indemnités versées servent de base au calcul des subventions, parce que, d'un semestre à l'autre, ces indemnités sont beaucoup plus variables que les cotisations encaissées. L'initiative lyonnaise est intéressante parce qu'elle a précisément pour but l'amélioration du contrôle. » Costille, *loc. cit.*

tié, il y a équilibre, déficit ou boni pour la caisse. Ce dernier cas s'est jusqu'ici seul présenté.

Le système lyonnais supprime l'inconvénient qui résulte, on l'a vu, de l'incapacité où se trouvent les communes françaises d'accumuler elles-mêmes des fonds de prévoyance, toute affectation budgétaire non dépensée pendant le cours d'un exercice devant être annulée. Si l'on veut créer ces réserves indispensables pour le fonctionnement de l'assurance-chômage, il faut en charger des organismes privés, l'Associations du fonds roubaisien à Roubaix, les syndicats à Lyon.

On risque alors un autre danger, celui de thésauriser plus qu'il n'est nécessaire, et cela au détriment du budget municipal, c'est-à-dire de l'ensemble des contribuables. Contre cette éventualité, la ville de Lyon prend deux précautions : 1° Si, pour certaines caisses, la cotisation dépassait 1 franc par mois, il ne serait pas tenu compte du surplus pour le calcul de la subvention ; 2° S'il était reconnu que certaines caisses maintiennent la cotisation individuelle à un chiffre trop élevé par rapport aux risques de chômage, et qu'elles peuvent ainsi accumuler des disponibilités hors de proportion avec ces risques, les subventions de la ville, ne leur étant plus indispensables, ne leur seraient allouées que sur une partie de la cotisation, fixée par le Conseil municipal (1).

1. *Règlement municipal* du 1er juillet 1912. Voir *Les Subventions de Paris et de Lyon aux caisses de chômage* (*Revue internationale du chômage*, 1911).

Les indemnités sont payées aux chômeurs par le trésorier dans le délai maximum de quinze jours après la fin de chaque chômage. Pour obtenir le payement de la subvention, le trésorier de chaque caisse envoie à l'Office municipal du travail, après la fin de chaque semestre, un état fourni par l'administration municipale, sur lequel il mentionne : le nombre et le montant par mois, des indemnités de chômage payées par la caisse pendant le semestre, et l'indication des autres dépenses effectuées (frais de bureau) ; le nombre et le montant, par mois, des cotisations reçues pendant le semestre, et l'indication des autres recettes (subventions, recettes extraordinaires, etc.) ; le bilan de la caisse pour le dernier semestre. Ces indications sont certifiées sincères par deux membres de la caisse et par le trésorier. Celui-ci présente à l'appui de l'état les registres spéciaux à la caisse de chômage, qui ne doivent comprendre, soit en recettes, soit en dépenses, aucune opération d'une autre caisse, ni étrangère au chômage.

A la fin de chaque semestre, le trésorier ne peut conserver par devers lui qu'une somme ne dépassant pas 100 francs. L'excédent des fonds disponibles est déposé, soit à la Caisse d'épargne, soit dans l'une des grandes maisons de banque lyonnaises. Ce dépôt fait l'objet d'un compte spécial à la caisse de chômage. Le livret de dépôt des fonds et, le cas échéant, le récépissé de dépôt des titres, sont présentés à la vérification semestrielle.

La comptabilité des caisses est vérifiée par une

Commission de contrôle composée de 3 conseillers prud'hommes ouvriers ou employés, désignés par l'administration municipale, du directeur de l'Office municipal du travail, de l'un des secrétaires de la Bourse du travail, du secrétaire d'un syndicat possédant une caisse de chômage, et de deux trésoriers de caisses de chômage. Ces quatre derniers membres sont désignés par le Conseil d'administration de la Bourse du travail et choisis dans des organisations différentes. La Commission exerce son contrôle à toute époque. Chaque semestre, elle adresse à l'administration municipale, un rapport constatant la régularité des opérations effectuées ou les infractions au règlement.

Toute déclaration reconnue inexacte faite par un trésorier, dans le but d'obtenir une indemnité indûment majorée, ou en ce qui concerne l'emploi des ressources de la caisse de chômage, entraîne, pour cette caisse et pour le syndicat, la perte de toute espèce de subventions de la ville pendant un nombre d'années que détermine le Conseil municipal dans chaque cas.

Après fusion ou dissolution d'une caisse, l'avoir restant ne peut, jusqu'à concurrence du montant des subventions allouées, recevoir une affectation quelconque qu'avec l'approbation du Conseil municipal. Il en est de même pour les caisses de chômage cessant de solliciter des subventions.

Les résultats du système lyonnais sont assez satisfaisants, ainsi que le prouve le tableau suivant :

| ANNÉES | Nombre de caisses | Cotisations (1) | Indemnités | Avoir des caisses | Adhérents |
|---|---|---|---|---|---|
| 1905, 1er semestre. | 27 | 7.630 35 | 6.829 80 | » | 2.868 |
| — 2e — | 25 | 7.276 95 | 4.072 55 | » | 2.820 |
| 1906, 1er — | 29 | 7.749 30 | 7.111 50 | » | 2.911 |
| — 2e — | 29 | 7.845 35 | 7.918 » | » | 2.934 |
| 1907, 1er — | 31 | 8.572 » | 10.683 10 | 29.932 32 | 2.986 |
| — 2e — | 34 | 9.350 » | 9.681 50 | » | 3.338 |
| 1908, 1er — | 34 | 9.437 05 | 13.326 25 | 39.996 05 | 3.467 |
| — 2e — | 38 | 9.399 60 | 10.123 45 | 48.287 81 | 3.291 |
| 1909, 1er — | 43 | 10.073 65 | 13.275 90 | 53.466 38 | 3.259 |
| — 2e — | 46 | 10.817 21 | 14.169 75 | 64.111 83 | 3.468 |
| 1910, 1er — | 46 | 12.022 60 | 15.986 25 | 71.523 08 | 3.674 |
| — 2e — | 52 | 11.968 90 | 23.117 20 | 72.247 89 | 3.933 |
| 1911, 1er — | 49 | 11.921 15 | 19.718 15 | 75.751 94 | 4.221 |
| — 2e — | 50 | 10.308 30 | 15.156 50 | 85.511 12 | 4.021 |
| 1912, 1er — | 50 | 9.459 50 | 13.498 25 | 93.211 23 | 4.032 |

### 5° *Système de Dijon*

Nous avons vu plus haut que Dijon considère à la fois le nombre des adhérents, la quotité des cotisations et la situation financière des caisses. Au reste, les résultats du système ont été si peu satisfaisants que la commune a dû, pour remédier au chômage, particulièrement intense depuis 1900, ouvrir des chantiers en régie.

### 6° *Système de Troyes*

Le Conseil municipal de Troyes servait en 1907 un subside de 1.000 francs pour favoriser le dévelop-

(1). Le montant des subventions de la ville est égal à celui des cotisations

pement de l'assurance contre le chômage. Cette somme ne fut pas employée.

En 1908 se fonda *la caisse de prévoyance contre le chômage*. Elle comprend des membres participants et des membres souscripteurs. Elle secourt les chômeurs ayant un an de résidence à Troyes et six mois de noviciat. Elle accorde aussi des indemnités partielles de 50 °/₀ et 25 °/₀ dans certains cas prévus aux statuts pour les professions où le chômage complet est exceptionnel.

La caisse reçut, avec les 1.000 francs non employés en 1907, une nouvelle subvention municipale de 2.000 francs.

La ville participe au payement de l'indemnité allouée à tous les chômeurs inscrits individuellement à la caisse de prévoyance.

La caisse comptait, en octobre 1909, 204 adhérents, et 291 en février 1910.

### F. — *Subventions des Départements*

Quelques Conseils généraux sont intervenus dans la campagne menée en faveur de l'assurance-chômage. En 1903 l'*Aude* accordait une subvention à la Caisse de Narbonne. Le *Cher* répartissait, en 1903, entre les 3 caisses de chômage de Bourges, Vierzon et Mehun-sur-Yèvre, une allocation de 75 francs portée à 175 francs en 1907 et à 525 francs en 1909. La *Loire* accorde de 75 à 300 francs, selon leur importance et les conditions de leur fonctionnement, aux

diverses caisses du département (1904). Le *Puy-de-Dôme* subventionne la caisse de Thiers (1906). La *Haute-Vienne*, en 1907, accorde aux caisses remplissant les conditions prescrites par le décret de 1905, des subsides répartis au prorata des sommes reçues l'année précédente. En 1909, trois départements se décident à encourager l'assurance-chômage : l'*Ardèche*, le *Nord* (crédit de 8.000 fr.), l'*Aube* (allocation à la caisse de prévoyance établie à Troyes).

Il est certain que le département pourrait jouer un rôle plus considérable, et qui compléterait celui que joue la commune (1). Beaucoup de municipalités considèrent, en effet, qu'elles n'ont pas à subventionner le *viaticum* dont bénéficient des ouvriers de passage, sans attaches avec la commune ; ce soin incomberait au département. De même, en ce qui concerne les indemnités sur place, les majorations communales cessant, dans la plupart des cas, au moment même où cessent les indemnités des caisses, ce serait assurément un rôle utile pour le département que de prolonger, comme par une sorte de réassurance, la durée des secours.

### G. — *Résultats*

Le taux des subventions de l'État a été fixé pour les deux semestres de 1911 aux maxima prévus, soit,

1. Vœu émis en 1910 par l'Association du Nord pour la protection légale des Travailleurs. Voir Lauwereyns de Roosendaele, *La lutte contre le chômage*, Lille, 1910.

pour les caisses locales, 20 °/₀ des indemnités versées, soit, pour les caisses fédérales, 30 °/₀. 87 caisses ont été subventionnées pour l'année entière et 27 pour l'un des deux semestres. En 1905, on comptait 47 caisses.

Ces 114 caisses comprenaient 48.089 membres (pour 33.682 en 1905). Elles ont compté 8.609 chômeurs (6.646 en 1905) et leur ont versé, pour 116.373 journées de chômage (90.700 en 1905) 224.159 francs d'indemnités (1905, 135.467 fr.) Le montant des subventions de l'État, n'a atteint, sur un crédit de 80.000 fr. que 50.726 francs (1) (27.690 fr. en 1905).

Pour les crédits locaux, comme pour ceux de l'État, les disponibilités excèdent de beaucoup les affectations.

Le nombre des institutions, malgré un progrès réel, est toujours très restreint. La proportion des travailleurs est très faible. Les subventions ne vont guère qu'aux travailleurs à gros salaire, et qu'à ceux des grands centres. Beaucoup de caisses ne fonctionnent qu'un semestre.

En un mot les résultats sont encore loin de ceux qu'on avait espérés ; l'assurance subventionnée se développe lentement en France. On a proposé, pour rendre le système des subventions plus efficace et pour stimuler davantage les syndicats, de modifier les conditions d'attribution des subventions, en haus-

1. *Bulletin de l'Office du Travail*, septembre 1912. Mêmes taux pour le 1er semestre 1912 (*Journal officiel* du 31 décembre 1912).

sant le taux des allocations, en les basant sur les cotisations en même temps que sur les indemnités ; on a parlé aussi de rendre obligatoire la contribution des communes et des départements. Mais nous avons indiqué la principale raison du lent développement des institutions de chômage quand nous traitions des caisses syndicales : non seulement le mouvement syndical, en France, est très lent, mais encore les associations, *regardant la lutte des classes comme un principe dominant* (1), dédaignent notoirement les services mutualistes. Or le facteur essentiel du progrès est le progrès du mouvement syndical lui-même. « Reconnaissons-le, disait M. Léon Bourgeois dans son rapport à la Conférence internationale de 1910, les subventions ne feront pas naître les caisses ; elles naîtront de la volonté syndicale, là où les syndicats auront pris conscience de l'admirable puissance d'évolution pacifique qui est en eux. »

### § II. — L'Assurance subventionnée dans le Grand-Duché de Luxembourg

Après une vaine tentative de la ville de Luxembourg pour créer une caisse générale de chômage, la Chambre des députés du Grand-Duché alloua, à titre d'essai, en 1905, un crédit de 1.500 francs, destiné à subsidier les caisses d'assurance contre le chômage. La ville accorda la même somme. Ces crédits

1. Paul Louis, *Histoire du mouvement syndical en France.*

ont été renouvelés chaque année ; huit caisses établies par des syndicats professionnels, se sont ainsi partagé :

| | Subsides de l'Etat. | Subsides de la Ville. |
|---|---|---|
| en 1905. . . | 1.100 francs | 1.100 francs |
| en 1906. . . | 781 » | 750 » |
| en 1908. . . | 1.200 » | 1.100 » |
| en 1909. . . | 960 » | 1.100 » |

C'est le collège échevinal de la ville de Luxembourg qui distribue les subsides de l'État.

Les subsides sont calculés sur trois bases : nombre des associés, montant des cotisations payées (elles varient de 20 à 50 centimes par mois) et total des secours payés pendant l'année précédente.

### § III. — L'assurance subventionnée en Norvège

C'est de l'exemple de Gand qu'est inspirée, dans son principe et ses grandes lignes, la loi norvégienne du 12 juin 1906. Elle assure *l'appui obligatoire de l'État et des communes aux caisses de chômage créées par les ouvriers eux-mêmes et reconnues par les pouvoirs publics.*

*Reconnaissance des caisses.* — Avec leur demande les caisses soumettent leurs statuts au ministre compétent. Celui-ci les approuve, s'il y est stipulé que les indemnités sont accordées exclusivement au chômage involontaire, et que les membres sont

tenus d'accepter le travail que leur indiquera la direction de la caisse. La moitié au moins des ressources de la caisse doit être fournie par les cotisations des assurés. Les caisses doivent imposer à leurs membres un stage de vingt-six semaines et un délai de carence de trois jours. Le montant de l'indemnité ne doit pas dépasser la moitié du salaire, ni sa durée quatre-vingt-dix jours par an. N'ont pas droit à l'indemnité les membres d'une autre caisse ou les personnes recevant déjà un secours de maladie.

*Admission des non-syndiqués.* — Le but du législateur est d'encourager tous les ouvriers, syndiqués ou non, à s'assurer contre le chômage ; il a donc décidé que les syndicats, professionnels ou non, pour bénéficier de la subvention devraient ouvrir l'accès de leurs caisses de chômage à tout ouvrier de la même profession aux mêmes conditions que les membres du syndicat ; mais, voulant d'autre part, laisser aux syndicats la haute main sur leurs caisses, il a déclaré que ces assurés non syndiqués n'auraient aucun rôle dans l'organisation ni la direction, qui doivent rester complètement soumises à l'autorité des syndicats. Si les frais d'administration de la caisse sont supportés par le syndicat, une augmentation de 10 % sur la cotisation habituelle en vue de couvrir ces frais, peut être imposée aux assurés non syndiqués.

De même qu'à Gand, ce sont les chômeurs (1), et

1. A la différence du système de Gand, aucune subvention n'est accordée aux épargnants individuels.

non les caisses de chômage, qui bénéficient de la subvention. On considère celle-ci comme une augmentation de l'indemnité que l'ouvrier s'est assurée par ses cotisations.

*Subventions.* — Le montant de la subvention n'est pas, comme à Gand, fixé d'avance. La loi a proportionné l'importance de la subvention à celle des indemnités versées, de façon à se régler aussi exactement que possible sur les besoins variables des caisses.

Toute caisse de chômage reconnue a droit d'obtenir de l'État le remboursement d'un tiers des sommes employées par elle à indemniser ses membres norvégiens ou domiciliés en Norvège pendant les cinq dernières années.

La caisse de chômage avance aux chômeurs la contribution publique, qu'elle leur paye en même temps que leurs indemnités. Chaque trimestre, l'État rembourse aux caisses leurs avances.

On n'a pas créé en Danemark, comme en Belgique, de *fonds de chômage*. La subvention est versée directement aux caisses (1).

*Répartition de la subvention entre l'État et les communes.* — Une autre originalité, et la plus remarquable, de la loi norvégienne, consiste en ce qu'elle ne se borne pas à quelques communes, *mais à tout le*

1. « On a pensé, dit M. le Dr Oskar Jacger dans son substantiel rapport à la Conférence internationale, que l'argent nécessaire à l'administration de ces fonds serait mieux employé à doter les caisses. »

*pays*. L'État distribue aux caisses les subventions, il en met ensuite une part à la charge des communes dont les habitants ont profité de l'allocation. *Deux tiers* du subside de l'État sont ainsi récupérés par lui, après répartition (annuelle) *sur les communes où les chômeurs bénéficiaires de la subvention ont demeuré six mois consécutifs pendant les cinq dernières années.*

*Autonomie des caisses.* — Les caisses de chômage forment des personnalités juridiques indépendantes ; elles doivent tenir une comptabilité particulière ; leurs ressources sont complètement séparées de celles des syndicats, et ne doivent sous aucun prétexte être détournées du service pour lequel elles ont été créées.

*Contrôle.* — Un contrôle sévère est exercé sur la gestion des caisses. Aucune indemnité ne doit être versée à un chômeur résidant dans une commune où se trouve un bureau de placement public, avant que ce chômeur ne s'y soit fait inscrire.

Les caisses doivent envoyer à la commune un état mensuel des indemnités versées. Le Conseil municipal a tout pouvoir pour vérifier l'emploi des fonds. En cas de désaccord entre le conseil d'administration des caisses et le Conseil municipal, le ministre intervient et décide.

*Résultats.* — La loi fut votée à titre d'essai pour cinq ans. Elle réussit dès l'abord pleinement parmi

les employés. Les ouvriers ne s'y rallièrent qu'après une campagne menée, d'ailleurs sans succès, par les députés socialistes qui demandaient le droit, pour les caisses de chômage, de refuser d'assurer les ouvriers non syndiqués.

L'adhésion à la loi n'est pourtant que le fait de la minorité : alors que les syndicats affiliés à la Fédération nationale avaient, au 31 décembre 1910, 45.918 membres, les 13 caisses reconnues en comptaient seulement 16.734, soit 36,4 °/₀. De novembre 1908 à octobre 1910, ces 13 caisses ont avancé, en indemnités de chômage, pour le compte de l'État et des communes, environ 62.000 couronnes.

La loi a été prorogée le 15 août 1911 pour une nouvelle période de cinq ans, jusqu'à la fin de 1916.

## § IV. — L'assurance subventionnée au Danemark.

### A. — *La loi du 9 avril 1907.*

La loi danoise du 9 avril 1907 sur l'assurance-chômage fut calquée le plus possible sur celle du 19 avril 1892 concernant les caisses de maladie. Celles-ci, « organisées sur le principe de la spontanéité », sont autonomes, limitées à une certaine localité, subsidiées et contrôlées par l'État.

La loi du 9 avril 1907 accorde à toute caisse de chômage d'au moins 50 membres la reconnaissance et les subsides de l'État aux conditions suivantes :

La caisse doit être limitée, soit à une certaine lo-

calité, soit à une profession spéciale ; elle doit admettre tout ouvrier salarié compris dans son ressort et qui remplit les conditions d'admission fixées par les statuts de cette caisse, *sans tenir compte de la profession* à laquelle l'intéressé appartient ; *limitée à une profession spéciale,* la caisse doit admettre tout ouvrier salarié *qui se rattache à cette profession.*

Personne ne peut être membre de plus d'une caisse de chômage reconnue. L'âge d'admission à la caisse de chômage est de 18 ans au moins et de 60 ans au plus. Une limite de revenu est fixée, la même que celle qui est exigée pour l'admission aux caisses de maladie (1.800 couronnes à Copenhague, de 1.200 à 1.400 couronnes dans les villes de province et de 800 à 1.000 couronnes pour la campagne).

Le secours quotidien ne doit jamais excéder : les 2/3 du salaire moyen *dans la profession* du chômeur, s'il s'agit d'une caisse professionnelle, les 2/3 du salaire moyen *dans la localité,* s'il s'agit d'une caisse locale. Il ne doit être ni inférieur à une demi-couronne, ni supérieur à deux couronnes.

Le nombre maximum de journées de secours ne doit pas être inférieur à soixante-dix jours en douze mois. Tout membre qui a reçu le maximum pendant trois années de suite, doit, avant d'avoir droit à de nouveaux secours, payer ses cotisations pendant toute la durée d'un exercice.

Le secours peut être donné sous forme de secours local, de secours de loyer, de voyage, de déménagement, de Noël ou de secours en nature.

Le droit au secours n'est acquis qu'au membre ayant payé douze mois de cotisations. Le secours n'est accordé qu'après un délai de carence de six jours au moins et de quinze jours au plus. Ce délai de carence exige des ouvriers un effort personnel de prévoyance; un ouvrier qui pendant quelque temps, a eu du travail, *doit* pouvoir se tirer d'affaire par ses propres ressources pendant quelques jours. En ce qui concerne les ouvriers saisonniers, dont les salaires sont plus élevés, le délai de carence peut être augmenté.

Les subsides officiels consistent :

1° En une subvention *obligatoire* de l'État, s'élevant à la moitié de la somme provenant des cotisations et de la subvention communale ;

2° En une subvention *facultative* des communes, représentant au plus un tiers des cotisations.

Si la commune fournit le maximum légal, les deux subventions forment donc la même somme que celle des cotisations.

La surveillance des caisses de chômage est confiée à un inspecteur, à qui elles transmettent leur demande d'admission et leurs projets de statuts, puis, quand elles ont été reconnues — sur sa proposition au ministre de l'Intérieur — un rapport et des comptes annuels, ainsi qu'une liste des membres affiliés à la clôture de l'exercice.

L'inspecteur assiste les caisses par ses conseils, reçoit les plaintes des membres qui se croient lésés, tient chaque année une réunion avec les représen-

tants des caisses reconnues, pour y discuter les questions d'intérêt commun à toutes les caisses, et élire les membres du Conseil de chômage qu'il préside.

Ce conseil, qui a été un des agents principaux du succès rencontré par l'institution nouvelle, sert de trait d'union entre les caisses, établit les règles de leur coopération, y compris le libre transfert, sans perte des droits acquis et sans frais, de la caisse d'une profession à la caisse d'une autre, et assure autant que possible l'unité des règles suivies pour l'octroi des secours dans les différentes caisses. Il comprend six membres choisis parmi les délégués des caisses. « Les avis du conseil, dit M. Sœrensen, rapporteur à la Conférence internationale de 1910 et inspecteur du chômage, ont toujours été d'une valeur exceptionnelle par la connaissance exacte qu'avaient ses membres des exigences de la vie pratique ; exprimant les desiderata des caisses, ils ont souvent suggéré des améliorations possibles. »

### B. — *Lois complémentaires*

En temps de crise intense, les caisses ne peuvent suffire à secourir toute la misère qu'entraîne le chômage. Des mesures légales extraordinaires, répondant à ces circonstances, ont été prises au Danemark.

C'est ainsi que la loi du 27 mai 1908 donna aux communes le droit d'accorder une subvention extraordinaire aux caisses de chômage qui, n'ayant pas encore douze mois d'existence lors de l'entrée en vigueur de la loi de 1907, ne pouvaient par consé-

quent secourir leurs membres. Cette mesure fut sans efficacité. Une autre eut plus de succès, qui accordait aux communes *le droit de passer le maximum fixé pour leur subvention aux caisses de chômage.*

*La loi du* 1er *avril* 1909 renouvela cette disposition, et confia au conseil de chômage le soin de répartir ces subventions extraordinaires. Une seule commune usa de l'autorisation.

*La loi du* 8 *mai* 1909 fut bien plus importante. Elle s'exprimait ainsi : « Lorsqu'une personne ayant droit de secours au Danemark et ayant, comme membre d'une caisse de chômage reconnue, reçu des secours de cette caisse, conformément aux statuts, se trouvera sans travail ; lorsque, d'autre part, cette personne, ayant besoin d'assistance après la cessation du secours de la caisse de chômage, aura touché, pour sa subsistance personnelle et celle de sa famille, des secours de sa commune de domicile, en ces cas ces secours ne seront pas considérés comme secours de l'assistance publique en tant et aussi longtemps qu'ils ne dépasseront pas le montant des secours qui lui avaient été attribués par la caisse de chômage. »

### C. — *Résultats*

La loi du 9 avril 1907 entra en vigueur le 1er août de la même année. Ses effets ont « dépassé toute attente », le succès obtenu « a surpassé même les espérances les plus hardies ».

En 1908-1909 les cotisations des membres s'élèvent à . . . . . 1.085.271 couronnes
Subventions de l'État. . . 576.159 —
Subventions communales . 252.142 —
1.913.572

Les cotisations des membres s'élèvent à 56,7 °/₀ contre 30,1 °/₀ de subventions de l'État et 13,2 °/₀ de subventions communales. On constate ainsi que les membres des caisses *supportent eux-mêmes* la majeure partie des frais de leur assurance.

A la fin de l'exercice 1909-1910, il y a en Danemark 48 caisses de chômage reconnues, dont 47 professionnelles et une locale. Ces 48 caisses comprenaient un total de 95.289 membres ; il a été alloué pendant cet exercice, 1.473.872 couronnes dont 95,4 °/₀ pour secours de chômage sur place, et le reste secours de voyage, de Noël, de déménagement et en nature ; la subvention de l'État a été de 681.631 couronnes.

En 1911-1912, on compte 53 caisses, et 111.187 membres (dont 12.753 femmes).

Cotisations. . . . . 1.306.139 couronnes
Subventions de l'État. . . 770.578 —
Subventions des communes. 338.993 —

Journées de chômage : 1.257.866.

Dépenses : 1.928.896 couronnes, dont 1.626.907 pour secours journaliers sur place (le reste pour secours

de voyage, de Noël, de déménagement, en nature, et frais d'administration, placement et contrôle).

C'est au Danemark que l'assurance contre le chômage subventionnée par les pouvoirs publics a obtenu jusqu'ici les plus beaux résultats. Dans son très intéressant rapport à la Conférence internationale de 1910, M. le Dr Th. Sœrensen a indiqué les principales causes de ce succès. En premier lieu, *la petite étendue du Danemark* facilite l'organisation de caisses embrassant tout le pays, la répartition des risques qui en résultent, ainsi qu'une combinaison très heureuse de centralisation où chaque caisse a un seul bureau central et un certain nombre de bureaux de section (1). D'autre part, la loi qui a organisé l'assurance subventionnée est sortie *spontanément du sol même* du pays, ses principes et ses règles s'étant déjà rencontrés dans une loi sur les caisses de maladie, loi très connue et très populaire. Enfin, une des plus puissantes causes de succès fut *le degré de culture relativement développé de l'ouvrier danois, sa forte organisation et l'esprit assez large et certainement sage des organisations professionnelles.*

1. Un membre d'une caisse professionnelle embrassant tout le pays peut être transféré d'une section dans une autre quelconque, sans perdre aucun des droits qu'il avait acquis dans la première ; on exige seulement qu'avant son départ il en informe la section qu'il quitte et qu'en arrivant dans la nouvelle localité, il se présente à la direction de la section d'où ressort cette localité.

## VI

### L'Assurance obligatoire

L'assurance facultative contre le chômage, même subventionnée par les pouvoirs publics, n'a donné jusqu'ici que des résultats assez modestes; aussi s'est-on demandé, un peu partout, s'il ne convenait pas d'employer un remède plus énergique : l'assurance obligatoire (1). La question est grave, et fort controversée : les uns affirment que l'assurance contre le chômage, comme les autres assurances ouvrières, sera

1. Proposition de M. Motteau, délégué du Syndicat général du commerce et de l'industrie (Paris) à la Conférence internationale du chômage (1910) :

1° L'assurance contre le chômage sera obligatoire ;

2° Ses organes seront des syndicats de garantie, des compagnies d'assurance, des mutualités professionnelles ou syndicales ;

3° La prime d'assurance sera de 1 0/0 des salaires (valeur totale approximative, pour la France, 120 millions), à partager également entre les patrons, les ouvriers, le département et l'État.

4° Les indemnités s'élèveront au quart du salaire journalier moyen et seront payées pendant au plus deux mois par an ;

5° Pour toucher l'indemnité il faudra prouver qu'on n'a pu trouver de travail depuis au moins quinze jours : les causes admises seront la crise, la maladie, la cessation d'industrie, la suppression d'emploi

obligatoire ou ne sera pas (1) ; d'autres soutiennent au contraire que l'obligation présenterait les plus grands dangers, tant au point de vue des intéressés qu'à celui de l'avenir de l'industrie, et préconisent un système de subvention obligatoire aux caisses professionnelles libres (2).

Avant d'exposer les arguments des partisans et des adversaires, il nous faut rappeler la tentative d'assurance obligatoire faite en Suisse antérieurement au débat, tentative qui d'ailleurs ne saurait être concluante, comme on le verra, ni pour ni contre l'obligation.

### A. — *Essai de Saint-Gall* (1895)
### *Leçon qu'il faut en tirer*

Le canton de Saint-Gall, en Suisse, établit en 1895 l'assurance obligatoire. Le système fonctionna pendant deux ans. Il suscita tant de mécontentements

les grosses réparations, les cas de force majeure, le lock-out; la question de la grève est réservée ;

6° Un bureau de placement gratuit sera organisé dans chaque mairie, il sera surveillé par une commission mixte élue par les Chambres syndicales de chaque profession, avec en plus un délégué de l'Association pour la protection légale des travailleurs. Au-dessus des bureaux communaux se trouveront des bureaux de canton, d'arrondissement, de département.

1. M. Raoul Jay, *Association pour la protection légale des travailleurs*, séances de 1909-1910 ; conférence internationale du chômage, septembre 1910.

2. M. Gavelle, de la Chambre syndicale des fabricants de jeux e jouets, mêmes séances ; MM. Bellom, Arthur Fontaine, Fischbeck, Sigg, Coupat, Umbreit, etc. (Conférence internationale de 1910.)

parmi les ouvriers que le referendum populaire dut le supprimer (1).

L'organisation n'avait pas de caractère professionnel. La caisse comprenait, avec un certain nombre d'ouvriers qualifiés, une masse de manœuvres, et ces derniers, versant moins, étaient cependant presque seuls à toucher les secours. « On avait mis dans un même sac les bons et les mauvais risques, les ouvriers courant de grands risques de chômage et les employés de l'État (eau, gaz, cantonniers, électricité, tramways) n'ayant que peu ou point de chômage(2). »

D'autre part, le patron ne contribuait pas à l'assurance ; il n'intervenait en rien ; pas même pour retenir, au moment du paiement du salaire, la cotisation de ses ouvriers. L'ouvrier était personnellement poursuivi.

Entreprise dans ces conditions, l'expérience était vouée à un échec. De l'avis même des adversaires de l'Assurance obligatoire, elle ne prouve rien contre le principe. Mais elle a illustré une fois de plus cette vérité capitale, et, qu'on ne saurait trop mettre en

1. Le grand Conseil de Bâle élabora, lui aussi, une loi d'assurance obligatoire, qui fut repoussée par le referendum populaire. Le 12 octobre 1912, M. Pettavel a soumis au canton de Neuchâtel un projet de caisse d'assurance obligatoire en temps de crise dans l'horlogerie et la petite mécanique. Voir Pettavel, *La lutte contre le chômage dans l'Industrie horlogère dans le canton de Neuchâtel*, La Chaux de Fonds, 1913.

2. M. Jean Sigg, député, adjoint au secrétariat ouvrier suisse (Conférence internationale de chômage, séance du 20 septembre 1910).

lumière, que le cadre professionnel est nécessaire à tout organisme se proposant de lutter efficacement contre le chômage. C'est là un des rares points véritablement acquis de la question si complexe, et encore si obscure du chômage. « On est dans la période de recherches. Tout ce que l'on peut dire aujourd'hui, c'est que seules, les mutuelles professionnelles, les caisses des syndicats professionnels, ont efficacement organisé les secours contre le chômage, et que c'est d'elles qu'il faut partir, sur elles qu'il faut compter pour une organisation générale (1). » L'expérience malheureuse de Saint-Gall, comme les résultats de l'assurance facultative, et comme les travaux théoriques des spécialistes, démontre « qu'un système d'assurance générale des chômeurs ne peut fonctionner que dans un cadre professionnel, ce mot étant d'ailleurs entendu dans un sens large et, dans certains cas, notamment pour les ouvriers peu ou point qualifiés, pouvant aller jusqu'à se confondre avec l'industrie correspondante (2). »

Hors du cadre professionnel, en effet, comment, d'une part, déterminer le coefficient professionnel du risque, et, par conséquent, les charges proportionnelles de l'assurance, et de l'autre, résoudre ces deux problèmes : le placement des chômeurs et le

1. M. Arthur Fontaine, directeur du Travail, Paris (Conférence internationale du chômage, séance du 21 septembre 1910).

2. Fagnot, *Rapport sur l'assurance contre le chômage* à l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs (séance du 10 mai 1909).

contrôle des assurés? Or le placement ne peut être que professionnel ; et, si le contrôle mutuel des assurés constitue en matière d'assurance facultative, l'un des meilleurs moyens d'empêcher les abus, il en sera de même, et à plus forte raison, dans une assurance obligatoire, où l'organisation et surtout le fonctionnement du contrôle sera bien plus difficile encore, aucun signe objectif ne distinguant de l'incapable ou du paresseux le véritable chômeur.

B. — *Arguments en faveur de l'assurance obligatoire*

La question de l'assurance obligatoire fut débattue par l'*Association nationale française pour la protection légale des travailleurs* dans ses séances du 10 mai 1909 et du 10 mars 1910. La discussion, très vive, ne trancha le problème ni dans un sens ni dans l'autre, et n'aboutit qu'au vote d'une proposition de M. Fagnot ainsi conçue : « L'Assurance facultative ne pouvant donner que des résultats partiels, il est nécessaire d'aborder l'étude de l'assurance obligatoire (1). »

L'assurance obligatoire ne figurait pas au programme de la conférence internationale du chômage de septembre 1910. Les organisateurs n'ayant en vue que des possibilités d'action immédiate, et s'in-

1. Le principal et le plus ardent partisan de l'obligation fut l'éminent professeur de la Faculté de droit de Paris, M. Raoul Jay. L'obligation fut surtout combattue par M. H. Gavelle, de la Chambre syndicale des fabricants de jeux et jouets. Voir *Les Problèmes du chômage*, Alcan, 1910.

terdisant les discussions d'ordre général, n'avaient inscrit à l'ordre du jour, en matière d'assurance, que la question, toute pratique, du *contrôle* des chômeurs. Néanmoins, la discussion déborda rapidement, et une trentaine d'orateurs opposèrent l'un à l'autre les différents systèmes d'assurance. La plupart se prononcèrent pour l'assurance syndicale subventionnée, soit par la commune soit par l'État, soit enfin et surtout par l'une et l'autre. La conférence ne formula d'ailleurs ni vœu ni conclusion (1).

Nous essayerons, dans les pages qui suivent, de résumer ces deux importants débats, en ordonnant de notre mieux les raisons pour et contre, et sans négliger certains arguments produits ailleurs, notamment ceux de M. Gibbon (2), et de M. et Mme Webb (3).

1° *Les résultats de l'assurance facultative sont insuffisants.* — Dans tous les pays, que les pouvoirs publics interviennent ou non, que le mouvement syndical soit faible ou puissant, on constate cette insuffisance. En France, où le nombre moyen des chômeurs est de 300.000 par jour, et où l'on compte 5.600.000 travailleurs (non compris le personnel des transports, les domestiques, les agriculteurs et les

1. *Compte rendu de la Conférence internationale du chômage* (Paris, Marcel Rivière, t. Ier).

2. Gibbon, *Unemployment Inurance*, London, 1911.

3. Sydney et Béatrice Webb, *La lutte préventive contre la misère*, traduction de M. La Coudraie, Paris, Giard et Brière, 1913.

femmes), 40.000 seulement se sont eux-mêmes garantis au moyen des caisses de chômage.

On objectera que le mouvement syndical est tout jeune en France? Mais en Allemagne, en Angleterre, où l'assurance facultative, sous la forme de caisses syndicales, a produit les résultats les plus importants, la question de l'assurance obligatoire est posée d'une manière beaucoup plus pressante encore que chez nous. « En 1906, dit M. Jay, les caisses syndicales anglaises avaient donné 12 millions de secours aux chômeurs, et ce chiffre, qui paraît énorme, prouve en réalité la faillite du système. » En effet, on a calculé (1) que pour donner en France, 40 sous par jour à chaque chômeur, il en coûterait 175 millions par an. Or, le nombre des ouvriers industriels et des sans-travail est bien plus considérable en Angleterre. « On voit donc, conclut M. Jay, à quelle distance l'Angleterre se trouve du but à atteindre. » Au surplus, le seul État qui possède, à l'heure actuelle, une loi d'assurance obligatoire, est précisément l'Angleterre.

En Allemagne, où croît sans cesse la progression des effectifs syndicaux et où, sur 4.500.000 syndiqués, on trouve environ 2.500.000 assurés contre le chômage, nombreuses pourtant sont les plaintes. « Les syndicats ouvriers ont fait tout leur possible, mais les caisses les mieux garnies sont vidées en quelques mois, en temps de dépression industrielle. Il est donc

1. M. Fagnot.

nécessaire que des subventions publiques viennent seconder l'effort des travailleurs (1). »

2° *Parmi les chômeurs, les plus nombreux et les plus intéressants sont exclus de l'assurance facultative.* — Si l'assurance facultative ne donne que des résultats insuffisants, du moins, remédie-t-elle au plus pressé, soulage-t-elle ceux que le chômage atteint le plus cruellement? Ses plus chauds partisans sont bien obligés de convenir que, tout au contraire, « ce sont les plus forts, les plus riches » des ouvriers qui sont secourus par les systèmes gantois, liégeois et autres, « et cela avec l'argent de tout le monde, tandis que les plus malheureux n'ont rien » (2). « Le système de Gand vient en aide... à ceux qui ont le moins besoin (3). » Et la raison en est simple : c'est que « seuls les ouvriers qualifiés, gagnant les plus hauts salaires, ont pu jusqu'ici organiser l'assurance contre le chômage » alors que par exemple, « les ouvriers des professions saisonnières ou non spécialisées souffrent plus qu'eux du même mal » (4). Sans

1. *Vorschläge zur Organisation der Arbeitslosenversicherung*, Berlin. Rappelons toutefois que l'assurance publique contre le chômage n'est pas réalisée en Allemagne et qu'on y réclame bien moins l'assurance obligatoire que l'application générale du système de Gand, soit dans le cadre communal, soit et surtout dans celui des Etats confédérés et de l'Empire. Voir plus haut.

2. M. Keufer, secrétaire de la Fédération du Livre (Conférence internationale de 1910, discussion).

3. M. Fischbeck, de Berlin (*ibid.*).

4. M. Coupat, secrétaire de la Fédération des mécaniciens, Paris (*ibid.*).

parler du côté moral de la question, et sans aller jusqu'à dire, avec M. Karl Goldschmidt, de Berlin, que « la grande majorité des ouvriers n'a pas *l'énergie nécessaire pour s'assurer spontanément* en adhérant au syndicat », combien de catégories de travailleurs ne pourraient pas, quand même ils le voudraient, constituer une caisse de chômage, puisque leur situation exclut la possibilité d'une organisation syndicale, et doit l'exclure « tant que la fatalité économique qui pèse sur eux ne sera pas rompue(1) ! » D'autres, moins malheureux, ont pu s'organiser, créer une caisse de chômage. Mais cette assurance ne les protège que très médiocrement, les indemnités n'étant payées qu'après un long stage, cessant de l'être quand le chômage se prolonge, et surtout *étant trop minimes*. Faible salaire, faible assurance. Et qui prétendra, dit M. Jay, qu'aujourd'hui le salaire contient toujours la prime d'assurance, permet en fait à l'ouvrier de contracter toutes les assurances nécessaires, et spécialement l'assurance contre le chômage? L'assurance obligatoire seule comprendrait *la généralité des travailleurs*.

3° *L'assurance obligatoire seule permet d'exiger la contribution des employeurs*. — S'il y a corrélation, ainsi que nous venons de le voir, entre l'assurance-chômage et le salaire, l'équité dans le contrat du salariat exige donc que la rémunération du travailleur

1. M. Raoul Jay, Conférence internationale.

soit établie en tenant compte du chômage éventuel. Si le travail ne garantit pas à l'ouvrier et à sa famille la satisfaction des besoins quotidiens, non seulement en temps normal, mais encore aux époques où la possibilité de travailler fait défaut, si le salaire n'atteint pas le niveau suffisant, le patron, qui profite du travail de l'ouvrier, doit lui fournir les ressources nécessaires au fonctionnement de l'assurance. Dans le système de l'assurance obligatoire, l'assurance n'est donc plus considérée comme un *palliatif* mais comme un *préventif*. « C'est un axiome, dit M. Raoul Jay, que l'assurance doit être organisée de manière à prévenir le risque plus encore qu'à le réparer. Pour qu'il en soit ainsi en matière de chômage, il est indispensable que les charges de l'assurance pèsent, et pèsent, je ne dirai pas lourdement, mais de manière sensible, sur les chefs d'entreprise. » L'assurance devient alors *un simple supplément de salaire*. Et l'obligation, « c'est en réalité, bien moins l'ouvrier obligé de s'assurer que l'industrie obligée de garantir l'ouvrier contre les conséquences des risques qui le menacent ».

4° *L'assurance obligatoire peut seule combattre l'anarchie que le machinisme introduit dans la production.* — L'assurance obligatoire, en rendant solidaires, par la contribution patronale, les intérêts de l'employeur et ceux du travailleur, combattra efficacement une des principales causes de chômage : *l'irrégularité de la production*, irrégularité

dont les chefs d'industrie sont très souvent responsables par la direction qu'ils donnent à leurs entreprises. L'assurance obligatoire ferait payer à l'industriel *ces alternatives de production insensée et de chômage complet*, ou ces brusques transformations de l'outillage, dont l'ouvrier seul suppporte aujourd'hui les conséquences. « Les industriels, dit spirituellement M. Jay, ont besoin d'être défendus contre les tentations qui les assaillent. » Et il rappelle à ce propos les paroles de M. Waddington, à la tribune du Sénat, en 1900, lors de la discussion de la loi de dix heures. Ce grand industriel, tout adversaire qu'il fût du projet — il y voyait un grand danger pour l'industrie française — déclarait qu'il voterait pourtant la réduction de la journée de travail et ce, dans l'espoir « qu'elle régulariserait la production, qu'elle empêcherait dans une certaine mesure les industriels de faire travailler sans limite alors que les commandes affluent, pour fermer ensuite leurs usines quand les commandes diminuent ». On compte que la contribution patronale à l'assurance obligatoire aura une vertu analogue.

5° *L'assurance obligatoire est nécessaire pour que le patron égoïste ne jouisse pas d'une situation privilégiée par rapport au patron généreux qui assure ses ouvriers.* — En effet, si l'assurance, et par conséquent la contribution patronale, n'est pas obligatoire, les patrons — d'ailleurs nombreux — qui se préoccupent d'assurer à leur personnel une occupation

stable, ne seront pas protégés contre la concurrence de ceux qui n'ont pas le même souci.

### C. — *Arguments contre l'assurance obligatoire*

Parmi les arguments proposés contre l'assurance obligatoire, les uns tendent à montrer que le principe en est faux, et les autres que l'application en est impossible.

1° *Point de vue moral.* — Pour M. Bellom, Professeur à l'École des Mines (1), ce qui divise, au fond, obligationnistes et libéraux, c'est la divergence de leurs conceptions sur les rôles respectifs de l'individu et de l'État. Pour lui, fidèlement attaché aux idées de *liberté* et de *responsabilité*, il pense que c'est à l'individu, non à la loi, qu'il appartient de sentir ses propres besoins, en particulier ce besoin de sécurité à quoi correspond le concept même d'assurance. Que l'individu décide s'il veut consacrer telle ou telle partie de ses ressources. Mais que le législateur devienne créateur de besoins ! Ce jour-là, dit M. Bellom, c'en serait fait de la libre disposition du salaire, et par conséquent de l'exercice même du droit de propriété.

C'est à ce même point de vue de la liberté et de la responsabilité que M. Gibbon se place pour défendre contre les projets d'assistance obligatoire, l'œu-

1. Conférence internationale de 1910, discussion du rapport sur le Contrôle des chômeurs.

vre originale accomplie dans leur sein par les syndicats. Le système d'assurance syndicale contribue à inculquer aux organisations autonomes des ouvriers le sentiment des responsabilités et l'habitude de l'action collective. « La véritable éducation de l'ouvrier se fait, non par des conférences ni des livres, mais par leur participation active à des institutions qui répondent à leurs besoins (1). » Il y a là une question d'ordre presque purement moral, mais qui ne laisse pas d'être la première de toutes. D'ailleurs cette œuvre d'éducation n'importe pas qu'aux ouvriers, et la société tout entière n'a qu'à profiter à une libre collaboration entre les syndicats et les pouvoirs publics : n'est-ce pas dans une œuvre en commun que se développent le plus aisément la confiance mutuelle et la bonne volonté réciproque ?

Or que se passera-t-il si l'assurance est effectuée par l'État ? L'autonomie des caisses syndicales sera compromise, dès lors les ouvriers n'auront plus le sentiment qu'il s'agit d'une œuvre où ils sont intéressés personnellement, et cette œuvre cessera d'être vivante.

« Parler d'assurance obligatoire, disent M. et Mme Webb, c'est commettre presque un abus de termes. Cet esprit d'épargne, cette prévoyance, ce *self government*, cette disposition à subordonner le présent immédiat à l'avenir, qui caractérisent l'assurance en tant qu'acte facultatif et libre de prudence

1. Gibbon, *Unemployment Insurance.*

individuelle, disparaissent complètement quand elle devient universelle et obligatoire. Avec ses prélèvements automatiques sur les salaires, l'Assurance obligatoire n'exige de l'assuré aucun esprit d'épargne ou de prévoyance, elle ne lui impose aucune responsabilité d'administration, elle ne l'oblige nullement à subordonner à ses besoins futurs ses fantaisies du moment. *C'est un impôt...* dont le paiement n'a aucun rapport avec la personnalité du contribuable *et n'a pas plus d'influence sur son caractère que n'importe quelle autre taxe.* »

Les partisans de l'obligation sentent bien la force de cet argument. Ils accordent qu' « il serait tout à fait fâcheux de retirer aux syndicats l'assurance contre le chômage, qui est, pour ainsi dire, leur domaine propre (1) ». Ils jugent excellent le mouvement syndicaliste, se défendent de nourrir contre lui de puériles arrière-pensées, et souhaitent, au contraire, qu'on favorise toutes les institutions utiles qu'il saura créer. Ils ne veulent donc pas toucher aux caisses de chômage, qui sont précisément au premier rang de ces institutions utiles. Ils demandent pour elles qu'on leur permette *de se développer librement dans*

1. M. Fagnot, *Rapport sur l'assurance contre le chômage.* (Association française pour la protection légale des travailleurs, séances des 10 mai 1909 et 10 mars 1910.) Dans son livre sur le problème de l'assurance-chômage et les principes du libéralisme économique, le Professeur Jastrow fait remarquer, en faveur du système de Gand, qu'il tend à conserver aux syndicats ouvriers la fonction de l'assurance-chômage, tandis que l'assurance obligatoire achèverait de *vider* les syndicats de toute fonction autre que la lutte de classe.

*un système général d'assurance obligatoire.* L'obligation visera *exclusivement* les travailleurs qui *ne peuvent ou ne veulent pas s'assurer eux-mêmes au moyen de la caisse syndicale.* Il suffira pour laisser à celle-ci sa place légitime, de stipuler :

1° Que les adhérents d'une caisse syndicale libre ne seront pas soumis à l'assurance générale ;

2° Que tout travailleur aura toujours le droit d'abandonner l'assurance officielle pour adhérer à une caisse syndicale, celle-ci devant donner à ses membres des avantages au moins équivalents à ceux de l'assurance obligatoire.

Mais cette juxtaposition de la liberté et de l'obligation, si séduisante et si aisée en théorie, sera-t-elle longtemps possible dans la pratique ? Ne se trouve-t-on pas, au contraire, en face d'un dilemme, et ne faut-il pas, quoi qu'on en ait, *choisir*, comme le remarque M. Max Lazard, *soit l'un, soit l'autre des deux types d'assurance* ? En effet, si l'on établit l'assurance obligatoire, les syndiqués se trouveront en très petit nombre ; ils ne pourront faire bande à part ; il leur sera plus commode et plus avantageux d'aller à l'assistance obligatoire, si bien que l'assurance syndicale, quelque sympathie qu'on lui témoigne, mourra lentement faute d'assurés.

2° *Point de vue scientifique.* — L'idée de l'assurance-chômage obligatoire contient donc une erreur morale. Elle contient en outre une erreur scientifique très grave. Elle repose sur ce principe, *contraire à la*

*réalité*, que les éléments ouvriers sont équivalents entre eux, alors qu'au contraire les travailleurs — même dans une profession déterminée — sont loin de courir des risques de chômage comparables. C'est pourquoi, d'ailleurs, l'exemple des autres assurances ouvrières obligatoires, souvent invoqué, n'apporte aucune preuve dans le débat : à cause de cette très inégale répartition des risques, l'assurance-chômage ne ressemble en rien aux autres assurances.

C'est pour cette raison que M. Max Lazard, de qui les travaux ont fait faire un si grand pas à la science du chômage, a pu affirmer que l'expérience acquise en matière d'assurance subsidiée n'était pas suffisante pour passer dès maintenant à l'assurance obligatoire ; il voyait entre ces deux institutions *un abîme infranchissable*. « Il existe certainement, disait-il, en dehors du coefficient professionnel, un *coefficient personnel* du chômage; le premier mis en relief, il faut reconnaître qu'au sein d'une industrie tous les individus ne courent pas le même risque de chômage. Tant que nous restons dans le domaine de la mutualité, dans le domaine de la bonne volonté, la décision du secrétaire du syndicat est suffisante. Il n'en va plus de même le jour où il s'agit d'une mesure générale... » Et M. Max Lazard concluait qu'avant de songer à l'assurance-obligation, il conviendrait d'être mieux renseigné, d'une part, sur le risque professionnel, d'autre part, sur la façon de parer aux difficultés qui proviennent du facteur personnel.

3° *Difficultés au point de vue du contrôle et du placement.* — Il résulte des observations qui précèdent et de l'obscurité qui plane encore sur la notion même du chômage involontaire, que celui-ci, au moins dans l'état actuel de nos connaissances, ne constitue pas un risque précis, ayant sa définition rigoureuse et son critérium scientifique, mais que cette définition est donnée et ce critérium trouvé, dans chaque cas particulier de chômage, par ceux qui accordent ou refusent le secours au chômeur. Si les théoriciens ne peuvent encore délimiter avec exactitude le domaine du manque d'ouvrage par opposition aux autres types de chômage, les intéressés dans la pratique sont bien obligés de faire cette délimitation. Le contrôle est donc la *maîtresse pièce* de tout organisme d'assurance-chômage. Or il semble bien que l'assurance obligatoire rendrait le contrôle à la fois plus nécessaire et moins efficace. *Plus nécessaire* : car de même que l'assurance obligatoire enlèvera aux assurés le désir de prévenir le danger, elle leur donnera l'idée de rentrer dans leurs débours ; elle les incitera à la fraude chaque fois que celle-ci sera possible. On s'en aperçoit assez dans l'assurance-maladie, dans l'assurance-accident, où l'on pourrait croire à un critérium matériel certain et où cependant la dissimulation est si fréquente. Que sera-ce lorsqu'il s'agira du chômage? *Moins efficace :* dans les caisses librement organisées par les syndicats ouvriers eux-mêmes, les camarades du chômeur, seuls capables de distinguer, non seulement si l'assuré est sans travail,

mais encore s'il ne chôme pas par goût ou de propos délibéré, ont de plus un intérêt direct à ne pas indemniser le simulateur. Dans l'assurance obligatoire, ils seront d'autant moins intéressés à prévenir les fraudes que leurs contributions entreront pour une part plus minime dans le budget de l'assurance. Et il y a gros à parier avec M. Gavelle, que si l'assurance obligatoire fonctionnait, on aurait l'année suivante 3, 4, 5 et 6 fois plus de chômeurs.

Enfin il ne saurait y avoir de contrôle vraiment sérieux des chômeurs sans l'organisation d'un service de *placement* public généralisé et centralisé. Or le placement est encore loin d'être organisé. Le fût-il que l'obligation menacerait son fonctionnement. « Étant donné, dit M. Gibbon, le grand nombre d'ouvriers moins habiles compris dans l'assurance, la tentation serait grande d'alléger les charges en plaçant ces ouvriers déjà à la charge des fonds de chômage, de préférence aux plus habiles, pour lesquels le délai de carence ne serait pas épuisé. »

4° *L'avantage de l'assurance obligatoire de comprendre la généralité des ouvriers est, en fait, illusoire, et l'institution prendrait vite le caractère d'une œuvre d'assistance.* — On prétend, par l'assurance obligatoire, pourvoir au sort des plus nécessiteux. M. Gibbon accorde que l'obligation profiterait à une certaine couche intermédiaire d'ouvriers qui manquent trop d'instincts sociaux pour adhérer à l'assurance volontaire. Mais il se demande s'il serait judi-

cieux de mettre en œuvre le mécanisme si compliqué et si dispendieux de l'assurance obligatoire pour y faire entrer cette catégorie-là. Car, en dehors des ouvriers participant ou capable de participer à l'assurance facultative, il y a la masse de tous ceux qui, par la force des choses, se trouveraient vite exclus de l'assurance obligatoire.

Il se passerait, en matière de chômage, ce qui s'est passé en matière de maladie dans l'empire allemand ; les travailleurs occasionnels y sont restés, en fait, en dehors de l'assurance contre la maladie, malgré le caractère obligatoire de cette dernière. Les ouvriers mal payés constitueraient un grave danger : privés du secours réglementaire, soit parce qu'ils n'auraient pas payé leurs cotisations, soit parce que l'assurance ne jouerait que pendant un certain nombre de semaines, que deviendraient-ils ? Les aiderait-on, par exemple, par des travaux de secours? Ils tomberaient, de toute manière, à la charge de la collectivité, et le mécanisme même de l'assurance s'en trouverait radicalement faussé. Pour y faire entrer toutes les catégories de salariés, il faudrait donner à l'institution, dans une large mesure, *le caractère d'une œuvre d'assistance publique.* Or les partisans de l'assurance, même obligatoire, répugnent fortement, et non sans raison, à toute promiscuité avec l'assistance (1).

Est-ce à dire que les partisans des caisses syndicales se désintéressent des ouvriers non organisés,

1. M. Gibbon signale encore une autre difficulté, qui n'existe pas ou presque pas dans l'assurance facultative. L'obligation comporte en

ou estiment qu'il n'y a rien à tenter en leur faveur? Nullement. M. Gibbon approuverait l'État de créer pour eux, à côté de l'assurance syndicale subventionnée, un service spécial d'assurance facultative, et cela en utilisant soit les syndicats eux-mêmes, soit d'autres associations. De même M. Karl Goldschmidt, de Berlin, admet l'intervention de la loi en faveur de la masse des travailleurs non organisés, pourvu que l'autonomie des caisses syndicales soit respectée.

5° *Difficultés que comporterait la contribution patronale obligatoire.* — Tout le monde reconnaît que l'organisation ouvrière doit toujours conserver la haute main sur les caisses de chômage. Mais cela sera-t-il possible, quand les employeurs contribueront aux frais de l'assurance? Qui dit *contribution* dit aussi *droit de contrôle :* Les syndicats voudront-ils accepter un contrôle quelconque des patrons ? Le pourront-ils, sans renoncer à leur raison d'être qui est de modifier les conditions générales du tra-

effet la reconnaissance des conditions syndicales du travail pour les emplois offerts aux chômeurs. Que fera-t-on, demande M. Gibbon, des ouvriers non organisés, qui pour une raison ou pour une autre, sont habitués à travailler au-dessous du tarif syndical? L'administration sera placée devant cette alternative désastreuse : ou bien continuer à payer des indemnités à ces ouvriers en attendant un emploi offert au tarif syndical, au risque de grever lourdement le fonds de chômage, ou bien passer outre, au risque de provoquer les protestations des syndicats.

vail, trop exclusivement réglées jusqu'ici par les seuls employeurs ?

On répond qu'il y a cloison étanche entre le syndicat et la caisse syndicale de chômage. Mais il faut reconnaître avec M. Fagnot, que la caisse syndicale de chômage « est justement considérée, là même où elle donne des résultats vraiment satisfaisants, en Angleterre et en Allemagne, comme le moyen efficace de défendre les salaires, d'améliorer les conditions de travail, d'empêcher le « standard of life » de s'abaisser. Il n'y a pas de lien *matériel* nécessaire entre la caisse de chômage et le syndicat, mais il y a un lien moral, lequel, et en dépit des apparences, est beaucoup plus fort. »

Au surplus, il suffit d'interroger les syndiqués eux-mêmes pour se rendre compte des difficultés que comporterait la contribution patronale : « Nous n'admettrons jamais, déclare M. Malfait, du Syndicat des typographes de Paris, qu'un patron vienne s'ingérer dans nos syndicats... Les caisses syndicales, telles que vous les proposez (subventionnées par les patrons) seraient considérées par les syndicats comme des ennemis auxquels on fera une guerre acharnée et que l'on voudra détruire à tout prix. » Et à cette demande : Si une loi établissait la contribution patronale obligatoire, si les pouvoirs publics décrétaient que la contribution patronale ne pourra être refusée, qu'elle devra être accordée par les moyens de contrôle dont dispose actuellement l'État, les syndicats accepteraient-ils ? M. Malfait n'hésite pas à affir-

mer que, *même dans les conditions indiquées, les ouvriers n'accepteraient pas.*

D'ailleurs, les exemples ne manquent pas à l'appui de cette affirmation.

Le Conseil municipal de Paris accorde aux syndicats parisiens une subvention pour leur service de placement. Il y a quelques années, le préfet décida qu'à l'avenir, ce serait le Conseil municipal lui-même, et non plus la commission administrative de la Bourse du travail, qui réglerait cette subvention. Presque tous les syndicats de Paris refusèrent de toucher la somme offerte (1.500 fr. environ par an) parce qu'ils voulaient *n'avoir affaire qu'à la commission administrative de la Bourse du travail.*

De même, le Syndicat du livre aurait pu avoir des subventions de la Chambre de commerce ; on a « tâté » les syndiqués à ce sujet. Mais on mettait comme condition l'admission des non-syndiqués au bénéfice de l'assurance ; le syndicat, préférant garder son indépendance, a refusé.

Mais l'histoire du fonds roubaisien est plus instructive encore. Cette association composée d'industriels et ayant pour but de subvenir aux caisses d'assurance-chômage, a rencontré de très grandes difficultés, non pas pour réunir les fonds, mais, bien au contraire, pour les utiliser : elle ne trouvait pas de caisse qui voulût bien accepter ses subventions. D'un côté les patrons voulaient être sûrs que leurs subventions iraient bien aux chômeurs involontaires ; d'un autre côté, les caisses syndicales ne voulaient pas du

contrôle des patrons. Après bien des démarches on choisit un intermédiaire, agréé à la fois par les uns et par les autres : l'inspecteur du travail, avec l'autorisation des ouvriers, a été chargé par les industriels de contrôler les livres des associations syndicales. Cette intervention d'un arbitre officiel pourrait-elle être érigée en règle générale ? On en peut douter. Il semble qu'il ait fallu à Roubaix un concours de conditions locales tout à fait exceptionnelles pour réussir. Et encore a-t-on vraiment réussi ? Non, puisque la grande majorité des syndicats ouvriers de Roubaix persistent à se tenir à l'écart du fonds roubaisien.

6° *L'obligation considérée comme supplément de salaire et comme moyen de combattre l'anarchie dans la production.* — Les partisans de l'obligation, pas plus que les syndicats, ne veulent que les patrons s'immiscent dans l'organisation ouvrière. Ils tournent la difficulté en déclarant, nous l'avons vu, qu'ils considèrent la contribution patronale comme un simple *supplément de salaire.* Dès lors le problème de l'ingérence patronale ne se pose même plus : le patron contrôle-t-il l'emploi du salaire en général ? Il ne contrôlera pas davantage celui du salaire supplémentaire (1).

Mais si cette contribution n'est qu'un supplément

1. M. Jay accorde cependant que, *dans l'espèce*, les patrons auront le droit de réclamer certaines garanties leur assurant que *les caisses de chômage ne seront pas employées contre eux.* Mais n'est-ce pas là rouvrir la question du contrôle patronal ?

de salaire, est-il possible de dire encore qu'elle pèsera vraiment sur l'employeur ? On soutient le contraire. Le patron, en effet, voyant d'une part son prix de revient s'élever, et, ne voulant pas, d'autre part, réduire son profit, majorera son prix de vente. Comme il n'est qu'un intermédiaire entre l'ouvrier et le consommateur, c'est ce dernier qui acquittera la charge prétendue patronale. Et, conclut M. Bellom, l'ouvrier étant consommateur, supportera ladite charge par voie de conséquence (1).

L'employeur échappant, en fait, à la contribution, celle-ci ne pourra donc pas servir, comme on nous l'annonçait, à combattre l'anarchie introduite dans la production par le machinisme, qui rend brusquement inutile une partie du personnel ouvrier. Au surplus, dans cette lutte, l'initiative des intéressés sera toujours l'arme la plus puissante. M. Bellom rappelle à ce propos l'attitude de la Fédération du Livre à la suite de la perturbation due à l'introduction de la machine à composer (1901). Pour empêcher les chômeurs de déserter le syndicat et de travailler au-dessous des

1. Cet argument a été développé aussi par M. Weber dans son *Essai sur le problème de la misère*, Paris, 1913.

« Si la classe ouvrière, dit cet auteur, est la grande productrice, elle est également la grande consommatrice, de sorte qu'en fin de compte c'est elle qui supporte le faix de toutes ces assistances, car les patrons qui en acquittent le montant ne jouent en l'occurrence qu'un rôle d'intermédiaires...

« En somme les lois de prévoyance sociale ont surtout pour effet de répartir différemment les ressources de la classe ouvrière et principalement aux dépens des valides qui sont la majorité. »

tarifs, la Fédération créa, en même temps qu'un service de maladie, un service d'indemnités de chômage ; d'où pour elle les plus lourds sacrifices : de 1901 à 1910, elle a dépensé 1.200.000 francs !

Quant à l'argument selon lequel l'obligation est nécessaire pour que le patron égoïste ne jouisse pas d'une situation privilégiée par rapport au patron généreux qui assure ses ouvriers, il tombe comme le précédent si la contribution n'atteint pas véritablement l'employeur. On a répondu d'ailleurs à cet argument que les institutions patronales existaient avant les lois d'assurance obligatoire, qu'elles ont subsisté en Allemagne après l'intervention de ces lois, et qu'enfin les patrons trouvent à organiser ces institutions un réel avantage quant au recrutement et à la stabilité de leur personnel.

Telles sont les principales raisons qu'on a opposées à l'assurance-chômage obligatoire. La plupart des orateurs tant aux séances de l'Association pour la protection légale des travailleurs qu'à celles de la Conférence internationale de 1910, ont conclu qu'avant d'aborder l'obligation, il fallait développer l'assurance facultative subventionnée, en perfectionnant notamment le *contrôle* et le *placement*.

On a pensé, en France notamment, que l'heure n'était pas encore venue d'une assurance généralisée. « Mais on peut concevoir, dit M. Fuster, que la généralisation du régime de l'assurance dans les associations professionnelles, tentée actuellement par le

procédé de l'encouragement, de la subvention (système de Gand ou système français) soit un jour assez avancée pour que la loi puisse, sans violence, rendre obligatoire une assurance ainsi entrée dans les mœurs. »

D'ailleurs la plupart des adversaires de l'obligation ne sont pas des adversaires irréductibles. C'est ainsi que M. Gibbon considérait la loi anglaise d'assurance obligatoire, — alors en projet — comme « une expérience audacieuse, mais valant la peine d'être tentée ». De leur côté, M. et Mme Webb, tout en préférant hautement l'assurance libre subventionnée et en rappelant que les *grants in aid* du droit administratif anglais ont frayé depuis longtemps la voie au modeste système de Gand, ajoutaient : « Pourtant, il est si urgent que les pouvoirs publics remédient en quelque manière au chômage des salariés, que nous considérerions comme une perte nette le rejet définitif d'un projet d'assurance sociale, si défectueux soit-il. »

### D. — *L'assurance obligatoire en Angleterre (1911)*

C'est, en effet, l'Angleterre, pays qui souffre plus que tous les autres des terribles conséquences du chômage, qui a tenté la première, et la seule jusqu'ici, de résoudre pratiquement le difficile problème de l'assurance obligatoire. Le *National insurance Act*, voté en 1911, a trait, d'une part, à « l'assurance na-

tionale de santé » et, d'autre part, à l'assurance contre le chômage.

*Limitation de l'assurance obligatoire à quelques industries.* — La loi établit l'assurance obligatoire, *mais ne l'étend nullement à la totalité des travailleurs.* Cette limitation à quelques industries l'empêche, de l'aveu même des adversaires de l'obligation, de tomber dans les difficultés qui dériveraient du caractère *généralisé* de l'assurance obligatoire (1).

Les industries visées par la loi, et choisies comme les plus affectées par le chômage, sont les suivantes :

1° Bâtiment ;

2° Travaux publics ;

3° Construction de navires ;

4° Construction mécanique et fonderies de fer ;

5° Charronnage, carrosserie.

La loi comporte d'ailleurs, à côté de l'assurance obligatoire pour ces industries, l'encouragement de l'assurance libre dans toutes les autres industries.

*Triple contribution.* — L'assurance est obligatoire pour tous ouvriers des deux sexes, qualifiés ou non qualifiés, syndiqués ou non syndiqués, le mot « ou-

1. M. Gibbon ajoute qu'en revanche, elle en fait apparaître d'autres. Ainsi, tel ouvrier qui cherche, alternativement dans le cours de l'année, un métier compris dans l'assurance, et un autre métier non assuré, peut être astreint à payer indéfiniment des cotisations sans avoir jamais fait, dans le cours d'une année donnée, assez de versements pour avoir droit aux indemnités.

vrier » ne comprenant ni les contremaîtres, ni les employés, ni les personnes de moins de 17 ans ;

L'assurance est établie sur le principe des 3 contributions : ouvrière, patronale et de l'État.

La contribution de l'État doit être égale au tiers des deux premières réunies.

Le montant de la contribution patronale est égal à celui de la contribution ouvrière, soit 2 pence 1/2 par semaine, toute période d'occupation de moins d'une semaine étant considérée comme semaine entière.

En cas de versement global anticipé, la contribution patronale est réduite à 15 shillings par an (au lieu de £ 1.1.8)

L'employeur est tenu de payer à la fois sa cotisation et celle de son ouvrier, sans intervention de celui-ci ; à cet effet, chaque ouvrier est muni d'un livret d'assurance sur lequel il appose chaque semaine un timbre, dont la moitié est retenue par le patron sur le salaire. A la fin de l'année, l'État ajoute une somme égale au tiers du montant total.

*Montant et durée des indemnités.* — Le montant de l'indemnité-chômage est de 7 pence par jour pour les mineurs âgés de 17 à 18 ans, et de 7 shillings 2 pence pour les assurés au-dessus de 18 ans.

Aucune indemnité n'est liquidée pour la première semaine de chômage.

La durée de l'indemnité est de quinze semaines par an ; pour chaque allocation hebdomadaire, l'ou-

vrier doit avoir versé des cotisations pendant cinq semaines.

Cette dernière disposition est digne de remarque : elle ne pèse pas sur les ouvriers qui travaillent sérieusement pendant leur jeunesse et ne font appel à la caisse de chômage qu'en temps de dépression industrielle exceptionnelle, ou à un âge avancé ; mais elle écarte radicalement de l'assurance les ouvriers incompétents ou paresseux. Cette mesure règle aussi, automatiquement, le cas des demandes introduites par des ouvriers qui ne consacrent qu'une partie de leur temps à une industrie assurée. Les ouvriers de cette catégorie n'ont qu'un droit limité à l'indemnité (1).

*Droit aux indemnités.* — Il faut, pour avoir droit aux indemnités :

1° Avoir travaillé au moins vingt-six semaines dans l'une des industries visées par la loi ;

2° Avoir fait une demande d'indemnité et prouvé que le chômage est ininterrompu depuis la date de la demande ;

3° Être valide, mais incapable de trouver un emploi convenable ;

4° N'avoir pas épuisé le droit à l'indemnité établie par la loi.

Le fait d'avoir refusé un emploi devenu libre à la

1. Lloyd George, *Mémoire explicatif déposé à la Chambre des Communes.*

suite d'un conflit industriel (grève ou lock-out) ou un emploi à un salaire moindre que celui que l'ouvrier chômeur touche habituellement, ou encore un emploi dans un autre district et à un taux de salaire moindre que celui du salaire habituel du district, n'entraîne pas la suppression du droit à l'indemnité

Aucune indemnité n'est accordée dans les cas suivants :

1° Grève ou lock-out (l'indemnité est alors suspendue pendant toute la durée de la grève ou du lock-out);

2° Renvoi pour mauvaise conduite ou congé volontaire sans motifs suffisants (six semaines de disqualification) ;

3° Condamnation à une peine infamante (six semaines de disqualification après la sortie de prison) ;

4° Entrée au workhouse ou dans tout autre établissement entretenu, en tout ou en partie, aux frais du Trésor public ;

5° Résidence, à titre permanent ou temporaire, en dehors du Royaume-Uni.

*Contestations.* — Les contestations sur le droit à l'indemnité sont tranchées par une juridiction à trois degrés :

1° Les fonctionnaires de l'assurance ;

2° Les comités d'appel, composés d'un nombre égal d'ouvriers et de patrons ;

3° L'arbitre.

Les membres de ces trois tribunaux sont nommés

par le *Board of Trade* et ont droit à des indemnités payées par la Trésorerie.

*Pénalités.* — La loi édicte les peines suivantes :

1° Pour indemnité touchée indûment, trois mois de prison au maximum, éventuellement avec *hard labour* ;

2° Pour refus ou non paiement des contributions, amende jusqu'à 10 livres sterling et contribution triple de celle qui était due.

La prescription pénale est acquise trois mois après la date à laquelle le *Board of Trade* a eu connaissance du délit.

*Organes de l'assurance.* — Les deux organes de l'assurance obligatoire sont :

1° Les *Labour Exchanges* (Bourses du travail) ;

2° Le *Board of Trade.*

*Rôle des Labour Exchanges.* — On sait que le *Labour Exchange Act* (1909) a créé en Angleterre des Bourses de travail *nationales* dans chaque centre industriel. Ces Bourses sont réunies, par sections, à des établissements dits « Chambres de compensation » (*Clearing houses*) dont le rôle consiste à établir l'équilibre, la compensation, entre l'offre et la demande de main-d'œuvre dans les divers centres économiques du pays. Un organe central, le *Clearing house national*, ayant son siège à Londres, relie entre elles les Chambres et par suite les Bourses. Ce système très

simple permet de connaître à tout instant le nombre des places vacantes de chaque entreprise et facilite ainsi remarquablement le libre jeu de l'offre et de la demande.

« L'assurance obligatoire, dit M. Lloyd George, fonctionnera surtout grâce à l'intervention des Bourses du travail. » C'est en effet le *Labour Exchange* qui est chargé d'émettre les livrets, de payer les indemnités, de contrôler le chômeur et de lui offrir un emploi.

Les *Labour Exchange* peuvent aussi se charger, pour le compte du patron, des formalités incombant à celui-ci et concernant des ouvriers engagés par leur intermédiaire. En ce cas, plusieurs emplois successifs de plusieurs ouvriers ou par plusieurs patrons peuvent être assimilés à l'emploi continu d'un seul ouvrier ou par un seul patron.

*Rôle du « Board of Trade ».— Caisse de chômage.* — Il est établi, sous la direction et le contrôle du *Board of Trade*, une caisse appelée *Caisse de chômage*, où sont versées, d'une part, toutes les cotisations des employeurs et des ouvriers, et d'autre part, les subventions de l'État. Cette caisse paie les indemnités de chômage. Ses comptes sont vérifiés par la Trésorerie. Les capitaux de la caisse peuvent être placés en valeurs autorisées par le Parlement comme placements pour les capitaux des Caisses d'épargne. Chaque année, les commissaires de la dette publique présentent au Parlement un état des valeurs dans lesquelles sont

engagés les capitaux de la caisse de chômage. En cas d'excédent de dépenses, le *Board of Trade* peut, sur réquisition de la Trésorerie, augmenter les cotisations ouvrières et patronales d'un penny au maximum par semaine et par ouvrier, et diminuer les indemnités jusqu'à 5 shillings par jour au minimum.

Le *Board of Trade* peut aussi faire bénéficier de l'assurance-chômage, par un décret spécial, rendu après consultation du Trésor, *d'autres ouvriers que ceux des industries visées par la loi*, pourvu que les frais en résultant pour le Trésor ne dépassent pas, pendant les trois premières années d'application, un million de livres par an.

*Mesures tendant à encourager la régularité des occupations ou à diminuer les charges de la caisse.* — La loi renferme des dispositions précieuses pour accroître la régularité du travail et diminuer les charges de la caisse de chômage.

On a vu qu'une cotisation de 2 pence 1/2 est exigée de chaque patron et ouvrier pour toute période de travail d'une semaine *ou de moins d'une semaine.* De cette manière, la prime d'assurance est, en quelque sorte, automatiquement en rapport avec l'importance du risque, en ce sens que les travailleurs occasionnels et leurs patrons doivent payer plus souvent des cotisations que les ouvriers réguliers et les patrons de ceux-ci. Non moins excellente est la disposition qui autorise le patron à acquitter d'avance, pour une somme moins élevée, ses contributions et celles

de son ouvrier (1). En outre, si le patron prouve que la durée du travail a été réduite dans son exploitation au-dessous des 5/6 de la durée normale du travail et qu'il n'a pu faire rentrer la quote-part ouvrière, la caisse de chômage peut lui rembourser les cotisations payées pour ces ouvriers pendant cette période de dépression économique, le récompensant ainsi d'avoir réduit les heures de travail au lieu de congédier son personnel.

L'ouvrier qui a cotisé pendant cinq cents semaines au moins, peut, à l'âge de 60 ans, ou de 55 ans, s'il a abandonné son métier, réclamer tous ses versements, avec intérêts, déduction faite toutefois des sommes qu'il a reçues à titre de secours.

Enfin, s'il semble au fonctionnaire de l'assurance que le fréquent chômage d'un ouvrier tient à son incapacité professionnelle, il lui offre de suivre un cours d'instruction technique aux frais de l'assurance.

*Protection et encouragement à l'assurance libre.* — Toute association d'ouvriers des industries assurées peut conclure avec le *Board of Trade* un arrangement accordant à ses affiliés la faculté d'obtenir une indemnité de chômage, non pas directement de la caisse par l'intermédiaire de la Bourse, mais par l'association. Celle-ci se fait ensuite rembourser par la caisse les sommes auxquelles chaque membre aurait eu

1. La retenue opérée ensuite sur les salaires n'est pas réduite, la différence encaissée par le patron venant en couverture du risque qu'il a assumé en versant d'avance pour l'année entière.

droit. Il est loisible à l'association d'accorder, outre les indemnités légales, d'autres indemnités, pour les motifs qu'elle juge bons. Dans ce cas, l'affilié n'aura qu'à s'adresser à son association, et, au lieu de tâcher d'obtenir à la Bourse du travail, par exemple 7 shillings, et, au bureau de son association, par exemple 4 ou 5 shillings, il pourra obtenir, directement, de son association, une somme de 11 ou 12 shillings, laissant à cette dernière le soin de s'entendre avec la caisse de chômage. Pour engager les associations à être économes dans l'allocation des indemnités tout en les encourageant à accorder des indemnités en sus du minimum légal, les remboursements à faire aux associations ne peuvent dépasser les 2/3 de leur propres dépenses (1).

De plus, le *Board of Trade* peut, à l'aide des crédits accordés par le Parlement, payer à *toute association* octroyant des indemnités de chômage, *un subside équivalent au* 1/6 (à concurrence de 12 shillings par semaine) des indemnités ainsi accordées, abstraction faite, s'il s'agit d'une association ayant conclu l'arrangement dont il vient d'être parlé, de toute somme remboursée en vertu de cet arrangement. Cette disposition, *applicable à toutes les industries et à toutes les classes d'ouvriers*, « ajoute au système d'assurance obligatoire limitée un système général d'assurance libre (2) ».

1. Lloyd George, *loc. cit.*
2. Lloyd George, *loc. cit.*

*Premiers résultats.* — La loi de 1911 (1) est entrée en vigueur le 15 juillet 1912. Le budget de 1912-1913 (année finissant le 31 mars) prévoyait pour la première application de l'*Insurance Act*, en ce qui concerne le chômage, des dépenses s'élevant à 600.000 £.

Depuis le 15 juillet 1912, jusqu'au 1er février 1913, le *Board of Trade* a reçu 2.356.056 demandes d'inscriptions pour l'assurance-chômage. Sur ce nombre, 58.730 ont été refusées, les requérants ne répondant pas à la définition légale de l'*ouvrier*, ou n'appartenant pas aux industries assurées.

Les ouvriers ayant obtenu des livrets d'assurance se répartissent comme suit :

| | Assurés | Pourcentage |
|---|---|---|
| Bâtiment. . . . . | 792.553 | 41,4 |
| Construction. . . . . | 158.308 | |
| Constructions navales . . . | 248.221 | 10,8 |
| Constructions mécaniques et fonderies de fer . . . . . | 802.094 | 34,9 |
| Constructions de véhicules . . | 198.060 | 8,6 |
| Scieries mécaniques . . . . | 18.785 | 4,3 |
| Industries diverses . . . . | 79.305 | |
| | 2.297.326 (2) | 100 |

Les indemnités sont payables depuis le 15 janvier 1913. Les demandes reçues de cette date au 8 février se sont élevées à 187.805.

1. Elle passa sans difficultés. A la Chambre des Communes comme à la Chambre des Lords, les orateurs des Tories ne firent aucune opposition ni au principe ni aux détails essentiels de la loi.

2. Dont 10.000 femmes et 100.000 ouvriers au-dessous de 18 ans.

On sait que la loi prévoit pour les ouvriers des industries comprises dans l'assurance obligatoire, la faculté d'être assurés par l'intermédiaire de leurs organisations, si celles-ci pratiquent l'assurance-chômage. En vertu de cette disposition, le *Board of Trade* a conclu des arrangements avec 99 organisations, comprenant 530.000 membres.

En ce qui concerne la subvention (1/6 des indemnités) accordée à toute association pratiquant l'assurance-chômage, sans distinction de métier ni de catégorie de salariés, on comptait, au 1er février 1913, 274 associations ayant demandé à bénéficier de cette subvention (1).

Telle est, dans ses grandes lignes, cette loi si intéressante, et qui a soulevé de vifs enthousiasmes. C'est, a-t-on déclaré, « le monument le plus important et le plus complexe de la réforme sociale moderne... Par elle, la plupart des problèmes surgis du paupérisme seront résolus (2) ». On compte, et telle est bien la pensée du législateur anglais, que le système pourra s'étendre à toutes les catégories d'ouvriers, même aux manœuvres, aux porteurs, aux *unskilled*. Quelques-uns, plus circonspects, l'envisagent seulement comme une « expérience », un « commencement pratique » (3). En tout cas, quels que

1. *The Board of Trade Labour Gazette*, février 1913.

2. A.-G. Gardiner, *Conférences de l' « Eighty Club » sur la politique de réforme sociale en Angleterre*.

3. Valker, *ibid.*

soient les résultats définitifs de la loi de 1911, on ne saurait lui dénier l'originalité et la hardiesse. « Sur ce terrain, dit M. Varlez, nos voisins n'ont pas suivi l'exemple d'autres pays et vont courageusement en avant (1) ».

1. *Ibid.*

## VII

### Le Contrôle des Chômeurs

A moins d'une surveillance extrêmement stricte, l'assurance-chômage augmenterait sans doute le mal auquel elle se propose de parer. Aussi a-t-on pu dire que tout le problème que nous étudions, se ramène en somme à celui-ci : comment contrôler les chômeurs, c'est-à-dire comment éviter les fraudes (1)? Cette question est si importante que la Conférence internationale de 1910 l'a inscrite à son ordre du jour, de préférence à celle de l'Assurance en général. A cette même conférence de nombreux rapports ont été présentés sur les procédés de contrôle dans les différents pays (2). Nous les passerons en revue avant d'examiner les conclusions proposées.

1. M. Fuster, Conférence internationale, discussion.

2. Nous n'avons trouvé aucun renseignement en ce qui concerne la Suisse, la Hollande et l'Italie. Pour l'Angleterre, nous avons consulté l'excellent rapport de M. Beveridge sur les Bourses du Travail dans le Royaume-Uni, et le mémoire explicatif du projet de loi sur l'Assurance nationale présenté par M. Lloyd George.

## § I. — Le contrôle en Allemagne (1)

### A. — *Institutions philanthropiques : Caisses de Cologne, de Leipzig*

Dans les institutions philanthropiques, telles que la Caisse de Cologne et celle de Leipzig, le contrôle est facile : cette assurance ne s'applique guère qu'aux ouvriers saisonniers pour lesquels la morte-saison est la cause évidente et de beaucoup la plus fréquente du chômage. D'autre part, le nombre des assurés est excessivement restreint.

Aussi, la Caisse d'assurance municipale de Cologne se borne-t-elle à éliminer les cas de fautes personnelles les plus flagrantes. Quant à la vérification de l'état de chômage, elle consiste à Cologne dans l'obligation, pour le sans-travail, de se faire contrôler deux fois par jour, aux heures fixées. Grâce à un placement bien organisé, ce système n'a pas occasionné de mécomptes.

A Leipzig, le contrôle des causes de chômage est encore plus simple : le chômeur n'est privé des secours de chômage que dans trois cas :

1° S'il refuse d'accepter un emploi convenable ;

2° S'il reçoit un secours de maladie ;

3° S'il participe volontairement à une grève.

1. Dr Otto Most, Rapport à la Conférence internationale de 1910 sur l'Organisation du contrôle dans l'assurance-chômage en Allemagne.

Le certificat du dernier employeur sert à cet effet de moyen de contrôle. En outre, le chômeur est tenu de se présenter au bureau d'émargement une ou deux fois par jour.

En général le contrôle est exercé, à Leipzig, dans un esprit encore plus large qu'à Cologne. L'application d'un pareil système à une assurance de grande envergure en amènerait sans doute la faillite immédiate.

B. — *Institutions ouvrières d'assurance-chômage*

Sauf un certain nombre de syndicats libéraux (Hirsch-Dunker), les organisations ouvrières ont été amenées, pour la plupart, vu les difficultés que présente le problème de la faute personnelle de l'assuré, à ignorer complètement le problème de la *cause* du chômage ; elles se contentent de priver de secours le chômeur dont la faute personnelle est flagrante. Et encore, dans ce dernier cas, la décision est laissée à l'appréciation souveraine du comité directeur. Il n'y a enfin qu'un nombre infime d'organisations qui exigent de manière explicite que, pour bénéficier des secours, le chômage soit involontaire.

Mais *le fait* même du chômage et sa *persistance* font partout l'objet d'un contrôle rigoureux, qui est exercé soit par le bureau de placement syndical, soit par la section locale. Le chômeur est tenu de se présenter, le plus souvent journellement, ou bien il est contrôlé par les hommes de confiance du syndicat qui le visitent à l'improviste.

Les *organisations des employés de commerce* tiennent beaucoup à la vérification des *causes* de chômage. Cependant, elles envisagent diversement le cas rédhibitoire de la faute personnelle. Pour les unes il suffit que le renvoi ait été provoqué par la faute de l'employé, laquelle n'est pas autrement spécifiée; pour telle autre, la faute se réduit uniquement à une faute contre l'honneur; pour une autre encore, il ne suffit pas que le chômage soit involontaire, elle demande aussi comme condition du secours à accorder que le chômeur se trouve réellement dans le besoin. En ce qui concerne le fait même du chômage, les organisations des employés le vérifient de leur côté, en obligeant le chômeur à se présenter personnellement; toutefois elles se rapportent, pour les détails, aux groupements locaux, qui procèdent, en général, d'un esprit large, le contrôle étant du reste, dans l'espèce, plus facile que pour les chômeurs ouvriers beaucoup plus nombreux.

### C. — *Système de Gand*

Dans les villes d'Erlangen, de Fribourg, de Mulhouse, de Strasbourg et autres où le système de Gand est appliqué, les moyens de contrôle sont les suivants : les syndicats ouvriers tiennent à la disposition de la municipalité un registre des sans-travail avec les indications personnelles nécessaires. Les *causes* du chômage sont vérifiées par une enquête auprès des syndiqués, et, au besoin, auprès du dernier employeur.

Le contrôle de la *persistance* du chômage est exercé par le bureau municipal de placement où le chômeur est tenu de se présenter tous les jours et même, en cas de suspicion, 2 ou 3 fois par jour.

L'expérience de Strasbourg, la seule assez longue pour avoir quelque valeur, a donné de bons résultats.

Le contrôle n'a présenté de difficultés que pour la question de savoir si le chômeur a quitté le travail volontairement ou non : de même dans le cas où une place vacante s'offrait au chômeur en dehors de la ville. Les cas litigieux étaient résolus après des négociations entre la municipalité et les syndicats ouvriers. Les statuts prévoient d'ailleurs, au besoin, l'arbitrage de la commission de surveillance du bureau de placement municipal.

Le contrôle, tel qu'il est pratiqué à Strasbourg, demande, pour être efficace, le bon fonctionnement d'un placement municipal centralisé.

A Mannheim, le nouveau règlement qui entrera en vigueur le 1er juillet 1913, confie le contrôle au bureau de placement communal. L'acceptation d'un emploi offert en dehors de la ville est obligatoire pour le chômeur célibataire. Le chômeur marié ne sera tenu d'accepter l'emploi dans ces conditions qu'au cas où cela ne l'empêchera pas de vivre en famille.

## § II. — Le contrôle en Belgique

L'excellent rapport présenté à la Conférence internationale de 1910 par MM. de Bruyne et de Clerck (1) expose avec beaucoup de précision le système de contrôle appliqué à Gand, et, à l'imitation de Gand, presque partout en Belgique (2).

Nos auteurs distinguent, parmi les mesures de contrôle :

*a*) Les dispositions réglementaires des associations syndicales ;

*b*) Les mesures de contrôle extérieur.

### A. — *Règlements des Associations*

Ces règlements définissent le chômage indemnisable.

La cause du chômage doit être absolument indépendante de la volonté du membre. Celui-ci sera donc exclus du secours :

1° *S'il perd son travail par sa faute* (ivresse, absences injustifiées, faits commis intentionnellement

1. Voir *Compte rendu de la Conférence internationale du chômage*, t. II.

2. « Dans les associations pratiquant depuis peu l'assurance-chômage, le contrôle est souvent rudimentaire. Ce n'est que peu à peu sous la double poussée des réclamations des membres et des pouvoirs publics, exigeant le contrôle des dépenses plus considérables, que se développent les mesures méticuleuses destinées à empêcher les abus. » *Ibid.*

et portant préjudice, soit au patron, soit aux compagnons de travail, actes contraires au bon ordre de l'atelier, à la discipline du travail, aux bonnes mœurs, etc.).

2° *En cas de grève collective.* — Ceux-ci se distinguent assez facilement des cas de chômage. En ce qui concerne les cas de conflits individuels, si le membre a été congédié par son patron pour résistance à une réduction de salaire, ou pour tout autre acte de défense ouvrière, et si l'attitude de l'intéressé est approuvée par le Comité du syndicat, l'indemnité accordée, généralement plus importante, vient de la caisse de grève et non de la caisse de chômage. Comme, actuellement, les secours de grèves et de conflits surpassent en importance les secours de chômage, et comme les deux indemnités sortent généralement de caisses diverses, il est assez facile, en fait, de distinguer ces deux formes de secours : les abus résultant de confusions de ce genre ont toujours été rares. Parfois cependant, quand le chômage continue après expiration du secours de grève, le membre est autorisé à percevoir encore son secours de chômage : de ce chef il y a parfois une certaine confusion possible.

3° *En cas de maladie et autres incapacités de travail.* — Si la maladie survient au cours d'un cas de chômage indemnisé, l'indemnité est suspendue jusqu'à ce que le membre soit à nouveau en état de travailler. Les malades doivent être indemnisés par les sociétés mutualistes spécialement constituées à cet

effet, et non par la caisse de chômage. La distinction est si nettement établie et si sévèrement observée que le syndicat socialiste des métallurgistes gantois par exemple a pris la disposition suivante en ce qui concerne les cas de chômage survenant à la suite d'une maladie :

Les chômages survenant à la suite d'une maladie ou d'une incapacité corporelle qui ont eu pour conséquence une incapacité de travail de six mois au moins, ne donnent de nouveau droit au secours de chômage que lorsque les membres démontrent qu'ils ont payé la cotisation et travaillé effectivement pendant trois mois.

### B. — *Moyens de contrôle extérieurs*

Les chômeurs sont contrôlés :

1° Par le syndicat ;

2° Par le fonds de chômage officiel ;

3° Par la Bourse de travail ;

4° Par le certificat du patron ;

5° Par la commune.

1° *Contrôle par le syndicat. — Secrétaires et Commissaires du syndicat.* — Tout ouvrier, désireux d'obtenir un secours de chômage, doit faire connaître son cas au secrétaire du syndicat. Celui-ci se livre immédiatement à une enquête personnelle sommaire, et s'il résulte de cet examen que le cas peut de quelque manière donner lieu à discussion, il est soumis au comité du syndicat qui se réunit tous les huit ou

quinze jours. Le Comité est composé en général de représentants des principaux ateliers de la ville. *Grâce à la connaissance personnelle que les membres ont des circonstances locales*, il est le plus souvent possible de se faire une opinion immédiate sur *l'existence réelle* et le *caractère* du chômage.

Si tel n'est pas le cas, on charge des commissaires de faire une enquête parmi les compagnons de travail du chômeur. Leur rapport déposé, une décision est prise. Ce contrôle mutuel est beaucoup plus efficace que n'importe quel contrôle bureaucratique ou officiel : bien rares sont les cas de fraude qui échappent à ces enquêtes faites par des gens appartenant au même milieu que les chômeurs assurés, et connaissant d'ailleurs exactement les antécédents de ceux-ci.

Les comités se montrent en général assez sévères et veillent sérieusement à ce qu'il ne soit pas fait un emploi irréfléchi des fonds communs.

*Signature quotidienne au local du syndicat.* — Le chômeur doit se rendre chaque jour à l'heure indiquée par le secrétaire, au local du syndicat et y signer le registre des chômeurs, registre différent pour chaque jour de la semaine. Pour faciliter davantage le contrôle à domicile, le membre est obligé chaque semaine d'inscrire sur le registre son adresse exacte et complète. (Dans certaines associations, au lieu de signature, on présente une carte timbrée par le secrétaire.)

La présence matérielle du chômeur au local de la

bourse ou du syndicat, à une heure où il est difficile de s'absenter du travail, permet de contrôler d'une manière assez complète le chômage effectif.

2° *Contrôle par le fonds de chômage officiel.* — Le fonds lui-même contrôle de diverses manières les décisions prises par les syndicats au sujet de la réalité du chômage.

*Secrétaire contrôleur.* — Un secrétaire contrôleur vérifie à domicile les indications des membres et se livre à cet égard à des enquêtes personnelles auprès des voisins et des intéressés. Muni des renseignements ainsi obtenus, le contrôleur se met en rapport avec les syndicats, leur signalant les divergences de vues qui peuvent exister au sujet des divers cas d'indemnisation. En cas de divergence entre le contrôleur et le syndicat,le cas est soumis au fonds de chômage qui doit décider si les majorations seront accordées.

*Délégués ouvriers du Fonds de chômage.* — Un autre contrôle est organisé par les ouvriers du fonds de chômage lui-même ; ils peuvent et doivent aller contrôler les cas de chômage qui leur sont indiqués par le secrétaire-contrôleur. On a décidé que, dans chaque cas, le contrôle effectif se ferait par un membre appartenant à une autre opinion politique ou sociale que l'association intéressée, mais que ces divers cas seraient soumis ensuite à une réunion générale des délégués où l'association intéressée aurait son représentant et son défenseur. Rapport est ensuite fait au comité.

3° *Contrôle par la Bourse du Travail.* — L'un des modes les plus efficaces de contrôle auquel le fonds de chômage de Gand ait recours, est la collaboration étroite des services d'assurance-chômage et de placement.

*Inscription à la Bourse.* — Le Comité du fonds de chômage gantois oblige tout ouvrier jouissant d'une indemnité syndicale de chômage et désirant obtenir des majorations communales, à déclarer son chômage à la Bourse de travail (Bureau de placement à administration paritaire) et à se faire inscrire comme cherchant du travail sur les registres de la Bourse. Tout emploi vacant enregistré à la Bourse peut ainsi être proposé aux chômeurs indemnisés. *Le désir qu'a le chômeur de travailler est soumis de la sorte à ce contrôle efficace : l'offre d'un emploi effectif.* Si la place est refusée sans motif légitime, l'indemnité de chômage peut être retirée, soit par le syndicat, soit par le fonds, soit plus généralement encore, par les deux institutions à la fois.

D'accord avec la Bourse du travail, le fonds de chômage a inscrit dans son règlement d'ordre intérieur qu'aucune majoration communale ne sera octroyée à un chômeur qui n'est pas régulièrement inscrit à la Bourse du travail. Le chômage ne commencera officiellement à courir qu'à partir du moment de l'inscription à la Bourse.

*Contrôle quotidien du chômage à la Bourse.* — Accentuant encore les mesures indiquées ci-dessus, les comités de la Bourse du travail et du fonds de chô-

mage se sont entendus pour organiser, à la Bourse même, le service quotidien du contrôle. Les dispositions suivantes ont été votées à cet égard :

Les syndicats peuvent demander à la Bourse du travail de se charger du contrôle journalier du chômage de leurs membres. Dans ce cas les syndicats peuvent continuer à exiger de leurs membres toutes les mesures de contrôle qu'ils jugeront nécessaires, mais, au point de vue du payement des majorations communales, les renseignements fournis par la Bourse seront seuls considérés comme décisifs.

Avant de se présenter journellement à la Bourse, le syndiqué devra se munir d'une carte du modèle prescrit, qui lui sera fournie par le secrétaire du syndicat et établira l'indemnité de chômage à laquelle il a droit. La carte devra être présentée chaque jour. Cette mesure a le double avantage de faciliter l'offre régulière d'emplois aux chômeurs syndiqués, et le passage fréquent à la Bourse d'ouvriers compétents.

4° *Contrôle par le certificat du patron.* — A Bruges, à Alost, à Saint-Nicolas, tout chômeur doit produire *un certificat de son patron* établissant les conditions dans lesquelles le travail a été perdu. Certaines associations ouvrières exigent pour elles-mêmes des certificats analogues. Il est certain que des abus peuvent naître de cette mesure trop rigoureusement observée ; mais, intelligemment appliquée, elle a pour effet d'empêcher bien des fraudes et de faciliter l'enquête.

5° *Contrôle par la commune.* — Dans diverses com-

munes, les fonds de chômage officiels exigent que les membres indemnisés viennent signer chaque jour *un registre dans un local communal.* Cette mesure qui ne vaut évidemment pas la signature dans une Bourse de travail bien organisée, est notamment appliquée dans certaines communes *rurales* de la région gantoise, affiliées au fonds de chômage, mais situées trop loin de la ville pour permettre la signature des membres à la Bourse de Gand.

### § III. — Le Contrôle en France

#### A. — *Contrôle dans les Syndicats*

De toutes les associations ouvrières de notre pays, c'est, on le sait, *la Fédération du Livre* qui a le plus fortement organisé l'assurance-chômage. C'est chez elle que nous étudierons les mesures de contrôle propres aux syndicats français.

*Définition.* — N'ont pas droit à l'indemnité de chômage :

1° Les chômeurs *par maladie ou invalidité.* La Fédération secourt les malades à part. Les statuts sont muets sur les invalides partiels ; ceux-ci sont considérés comme exclus de l'atelier *pour cause de santé* (1).

1. M. Fuster fait fort justement remarquer à ce propos que la situation n'est pas toujours aussi simple et que souvent, s'il y a diminution d'activité à l'atelier, c'est de préférence l'ouvrier demi-valide

2° Les chômeurs *par leur faute* (abandon volontaire du travail, faits ayant porté atteinte à l'honneur et à la moralité, malfaçons et manquements graves aux règlements d'atelier, préjudices portés à l'organisation et aux intérêts ouvriers). Dans tous ces cas, la caisse de chômage refuse toute indemnité.

3° Les chômeurs *pour motif syndical* (grève générale, lock-out général, résistance individuelle pour dignité, injure d'un patron ou contremaître, renvoi à la suite du refus de subir une mise à pied, une retenue ou une amende pour malfaçon involontaire ou pour une cause injustifiée, exclusion en raison de la qualité de syndiqué, ou de fonctions syndicales, ou d'opinions politiques et sociales, etc., travail perdu à la suite de l'emploi de la machine à composer confiée à des apprentis, à des femmes ou à des sarrazins). Tous ces chômages sont à la charge de la caisse de résistance syndicale (1).

Restent donc les simples renvois par le patron, motivés par un manque de travail. Dans presque tous

qu'on congédiera *sans le remplacer*. Dans ce cas il serait de toute équité de le considérer comme une victime, non de la maladie mais du manque de travail, et de le secourir sur la caisse de chômage. La question, dit M. Fuster, conservera toute sa gravité tant que la France ne possédera pas une assurance complète contre l'invalidité. (Rapport à la Conf. intern.)

1. Certains syndicats laissent pourtant à la charge de la caisse de chômage les départs pour cause de dignité. Ainsi le Syndicat des instruments de précision : « Tout syndiqué quittant volontairement un atelier n'a pas droit à l'indemnité de chômage, à moins qu'il ne soit porté atteinte à sa dignité. »

les syndicats, la définition reste ainsi conçue en termes généraux.

Il en va de même de la définition officielle : « Il est formellement stipulé, dit l'exposé des motifs du décret du 9 septembre 1905, que les subventions s'appliqueront uniquement au chômage involontaire par manque de travail, à l'exclusion de tout autre chômage involontaire, et notamment du chômage involontaire par maladie, que ni le Conseil supérieur du travail, ni le Parlement n'ont entendu viser parce qu'il est déjà l'objet d'importantes subventions inscrites au budget de l'État. »

La Direction du Travail ne propose à son tour, à titre d'indication, aux caisses qui veulent participer aux subventions de l'État, que le texte suivant : « La caisse de chômage a pour but de verser une indemnité régulière à ses adhérents lorsqu'ils sont en état de chômage involontaire par manque de travail dûment constaté. »

La définition est suffisante. Il nous reste à voir comment s'opère la *constatation.*

*Mesures de contrôle.* — 1° Contrôle initial.

Il faut d'abord s'assurer : qu'il y a chômage ; que ce chômage rentre dans les cas indemnisés par la caisse de chômage.

*Le fait que la mise à pied du chômeur est involontaire* est contrôlé, sur l'avis de ses compagnons de travail, par le comité de la section locale :

Le chômeur doit produire une attestation du re-

ceveur syndical (1) de la maison où il travaillait, indiquant le motif du renvoi du patron (2), ou du prote, ou de deux confrères, s'il s'agit d'un syndiqué isolé.

S'il a quitté volontairement l'atelier ou s'il en a été renvoyé pour inconduite, il n'a droit à l'indemnité de chômage qu'un mois après son départ, sauf décision spéciale du comité de section.

2° *Persistance de l'état de chômage.* — Les fédérés chômeurs doivent signer chaque jour, aux lieu et heure indiqués par le Comité de section, le livre de présence.

3° *Volonté chez le chômeur de trouver un autre emploi.*—Il doit se tenir à la disposition du Comité de section et accepter toute place qui lui aura été indiquée, dans la même localité ou non (3), ce dernier point sauf dérogations soumises au Comité central, qui statuera après avis du comité de section.

4° *Sanctions contre les fraudeurs.* — Tout chômeur refusant de se rendre à la place indiquée ou perdant cette place par négligence est privé de son droit aux indemnités pendant les quinze jours qui suivent l'of-

1. Ou de deux confrères syndiqués.

2. Cette attestation du patron est surtout très précieuse pour les cas douteux (demi-invalidité, renvoi pour faute, départ « par dignité », résistance individuelle, etc.).

3. Modification apportée par le Congrès de Bordeaux, pour la raison que bien souvent des fédérés chômeurs, *n'ayant aucune attache dans la localité*, ont refusé des places qui leur étaient offertes *au dehors*, et continuaient à toucher le secours de chômage, souvent avec la certitude de ne pas trouver de travail dans la section. (*Compte rendu du Congrès de Bordeaux.*)

fre d'emploi. Le syndiqué qui aura reçu ou cherché à recevoir frauduleusement des indemnités de chômage devra rembourser les sommes indûment reçues et perdra tout droit au service fédératif de chômage pendant un an. Il pourra même être exclu de la Fédération.

5° *Contrôle des sections par le Comité central.* — Le contrôle des chômeurs revient à la section locale. Les sections locales sont contrôlées par le Comité central, qui vérifie chaque trimestre si les statuts ont été observés, si les secours alloués n'ont pas dépassé le maximum prévu. Une section qui aurait sciemment donné des indemnités à un fédéré n'y ayant pas droit est tenue de rembourser la somme à la Caisse fédérale.

### B. — *Règles officielles.*

*Statuts types.* — Les statuts types recommandés en 1905 par la Direction du travail s'expriment ainsi sur le contrôle du chômage :

« Le chômeur est tenu de signer tous les deux jours, pendant les heures de travail, sur le registre déposé au siège de la caisse. Aucune excuse ne peut être admise. Le droit à l'indemnité est interrompu le jour même où le chômeur ne vient pas donner la signature prescrite. »

Les statuts types ont beaucoup insisté sur le contrôle de la recherche du travail. Celui-ci est d'une telle nécessité que pour être admises à participer à la répartition semestrielle des subventions de l'État,

les caisses doivent, aux termes du décret du 9 septembre 1905, inscrire dans leurs statuts des dispositions relatives à l'acceptation des emplois proposés. A titre d'indication, la Direction du travail a conseillé la rédaction suivante :

« Le chômeur est tenu d'accepter l'emploi de sa profession qui lui est indiqué par la caisse ou par le service de placement du syndicat. Le chômeur qui refuse un emploi de sa profession dans la localité perd tout droit aux indemnités. Si le chômeur refuse un emploi hors de la localité, le bureau appréciera les motifs du refus. »

*Règlements des municipalités.* — Quelques-unes parmi les municipalités subventionnant les caisses de chômage ont formulé des règles précises en ce qui concerne le contrôle des chômeurs.

Nous citerons, à titre d'exemples, et comme plus particulièrement minutieux, les règlements de Dijon et de Reims.

A Dijon (1), le règlement prescrit au chômeur de ne refuser aucun travail de sa compétence, sauf impossibilité appréciée par le syndicat ou insuffisance de salaire. Nul n'est tenu d'accepter du travail au-dessous du tarif de son syndicat.

Le chômeur doit passer une fois par jour au bureau de placement de la Bourse du travail ; il est

1. Délibération du Conseil municipal prise dans la séance du 7 octobre 1896.

tenu de se rendre chez les patrons demandeurs ou présumés tels. Il doit aussi passer chez le délégué de son syndicat le nombre de fois indiqué par le règlement spécial de l'association.

Au cas où le chômeur ne se présenterait pas une journée, il serait considéré comme ayant travaillé cette journée-là, à moins d'établir le contraire par preuve irréfutable. Il lui est décompté en ce cas le montant d'une journée basé sur le tarif moyen de sa corporation. S'il travaille chez lui, il doit déclarer la valeur du travail fait ; en ce cas le délégué du syndicat certifie l'exactitude de sa déclaration.

Le chômeur doit faire signer les patrons chez lesquels il se présente sur la feuille hebdomadaire à lui remise à cet effet ; le patron porte sur cette feuille le montant du coup de main.

En cas de coup de main, la signature du patron et le montant doivent être contresignés par deux syndiqués de l'atelier ou chantier, à défaut par un seul syndiqué ou deux non-syndiqués.

En cas de refus de signature du patron ou contremaître, le chômeur fait signer deux ouvriers du chantier ou atelier ; s'il y a impossibilité, il le signalera au délégué de son syndicat et à celui de la Bourse du travail.

S'il y a danger pour le chômeur à faire signer le patron ou contremaître, le syndicat avise au moyen de contrôle à organiser.

Les feuilles hebdomadaires de passage et de secours sont rassemblées chaque semaine ou quinzaine par

les syndicats, qui doivent payer régulièrement leurs chômeurs ; ces feuilles sont contrôlées par la Bourse du travail et servent de pièces justificatives pour l'obtention de la subvention municipale.

En cas de conflit entre un syndiqué et son syndicat, le différend est soumis à la commission d'arbitrage de la Bourse du travail.

En cas de fraude reconnue, le syndiqué perd ses droits pour l'année. En cas de connivence du syndicat, le Conseil municipal statue sur ce qu'il convient de faire après avoir pris l'avis de la Bourse du travail.

A Reims (1), une commission de vérification, composée de trois conseillers municipaux nommés par le Conseil, et de trois délégués ouvriers choisis par les syndicats participants, et présidée par le maire ou son délégué, se réunit au moins une fois par mois pour s'assurer du bon emploi de la subvention et de l'observation du règlement. N'ont droit à une majoration que les indemnités de chômage involontaire, total ou partiel, et les indemnités en cas de bris ou d'incendie dans les fabriques et ateliers, ou de cessation d'exploitation. Ne donnent lieu à majoration, ni les indemnités de maladie ou d'accident, ni les indemnités de grève, ni les indemnités de voyage. Est exclu du bénéfice des majorations tout chômeur ayant refusé un emploi de sa profession, dans la ville, rétribué au taux normal, qui lui serait indiqué par le comité de son syndicat.

1. Règlement adopté par le Conseil municipal de Reims dans sa séance du 28 avril 1904.

Deux membres de la commission ont le rôle de contrôleurs. Le registre des chômeurs doit être tenu à leur disposition aux heures qui conviennent le mieux pour ne pas causer de pertes de temps sur la journée de travail. Ce registre, constamment à jour, indique :

1° Les noms, prénoms, domicile, profession et numéro matricule de tous les membres recevant les secours de chômage ;

2° Le montant de l'indemnité allouée par la caisse de chômage, conformément à ses statuts ;

3° Le montant de la majoration allouée par la ville, par journée et par chômeur ;

4° Le nombre de jours de chômage et de jours donnant droit à majoration.

Tous les membres de la commission prennent l'engagement d'honneur de ne divulguer aucune des indications personnelles qu'ils ont à puiser dans le registre.

Toute fraude relevée à la charge d'un membre participant pour obtenir indûment la majoration, fera perdre à celui qui s'en sera rendu coupable tout droit à la majoration pendant une année ; s'il est établi que le ou les fonctionnaires de la caisse de chômage ont agi de connivence avec le fraudeur, la caisse du syndicat pourra être privée pendant un temps plus ou moins long, mais ne dépassant pas une année, du bénéfice de la subvention.

## § IV. — Le Contrôle en Norvège

Le contrôle des chômeurs est exercé, en Norvège, par quatre institutions différentes :

1° Le conseil d'administration de la caisse de chômage ;

2° Le bureau de placement ;

3° La commission municipale de contrôle ;

4° Le ministère.

1° *Contrôle par la caisse de chômage.* — La loi du 12 juin 1906 déclare que l'indemnité n'est due qu'au chômeur involontaire, que celui-ci doit se faire inscrire au bureau de placement et accepter la place qui lui est offerte.

Ces dispositions doivent être insérées dans les statuts des caisses de chômage.

Les administrateurs des caisses sont expressément invités à user de la vigilance la plus grande pour se protéger contre toute tentative de fraude.

Le chômeur se présente personnellement au gérant chargé du versement des indemnités dans la localité. Il lui fait connaître son matricule, son nom, la commune dans laquelle il a été domicilié en dernier lieu pendant six mois consécutifs, sa profession, son domicile, la dernière place où il a été employé. Ces renseignements sont inscrits dans un livre-journal.

Le chômeur se présente une ou plusieurs fois par

semaine à la caisse pour y recevoir personnellement son indemnité.

2° *Contrôle par le bureau de placement.* — A la fin de chaque mois, un état, contenant tous les renseignements inscrits sur le livre-journal de la caisse est soumis au bureau de placement ; celui-ci contrôle si le chômeur s'est fait inscrire sur ses registres, et recherche quelle est la situation du marché du travail pour la profession du chômeur. Si l'ouvrier trouve une place ou quitte la localité, il doit en informer le bureau de placement.

3° *Contrôle par le Conseil municipal.* — L'état dont nous avons parlé est envoyé dans les quinze jours, au Conseil municipal intéressé. Les Conseils municipaux ont le droit, soit par eux-mêmes, soit au moyen d'une commission nommée par eux, de s'assurer que les indemnités sont véritablement attribuées au chômage involontaire. Le Ministre peut intervenir en cas de désaccord à ce sujet, entre la municipalité et les administrateurs des caisses. Ceux-ci, *en cas de versements illégaux sont personnellement et pécunièrement responsables.*

4° *Contrôle par le Ministère.* — Tous les trois mois, le relevé des indemnités joint à l'état mentionné plus haut, dûment certifié par le bureau de placement et par la commission municipale, est adressé par la caisse au Ministère.

Ce quadruple contrôle donne des résultats très satisfaisants. Mais les caisses se plaignent que la quantité de détails à fournir sur chaque chômeur occasionne un grand surcroît de travail et de frais. De bons juges pensent comme eux que la loi est sur ce point trop compliquée (1).

### § V. — Le Contrôle au Danemark

#### A. — *Définition du chômage*

La loi danoise du 9 avril 1907 a pour but d'aider, pendant les périodes de chômage, les personnes :

1° Aptes au travail ;

2° Ayant le désir de travailler.

En conséquence aucune caisse de chômage reconnue ne doit secourir :

1° Les ouvriers compris dans les grèves ou lock-out ;

2° Les malades ou invalides, aussi longtemps que dure la maladie ou l'invalidité ;

3° Les ouvriers qui ont quitté le travail sans motif valable, ou qui ont dû le quitter à la suite d'ivresse, inconduite, fautes envers le patron ou les compagnons de travail ;

4° Les ouvriers sous les drapeaux ;

5° Les condamnés à la prison ;

6° Ceux qui sont en état d'arrestation préventive ;

7° Ceux qui reçoivent des secours réguliers de l'assistance publique ;

1. Ormestad, Rapport à la Conférence internationale.

8° Ceux qui refusent d'accepter l'emploi qui leur est indiqué par la direction de la Caisse.

### B. — *Mesures de contrôle*

M. le Dr Th. Sœrensen, rapporteur pour le Danemark, a soumis à la Conférence internationale de 1910, le texte d'une résolution votée et adressée aux caisses par le Conseil de chômage qu'il préside à titre d'inspecteur du chômage. Ce document emprunte un très grand intérêt au fait d'émaner des ouvriers eux-mêmes.

« Le droit au contrôle, disent-ils, est dans tous les cas conditionnel. Il est, en conséquence, nécessaire que la direction d'une caisse sache exactement quand et comment le chômage de chaque membre commence et quand il finit... Le contrôle doit embrasser tous les chômeurs : ceux qui sont secourus comme ceux qui n'ont pas encore acquis le droit au secours ou qui l'ont déjà épuisé. »

Le contrôle doit embrasser la cause du chômage et sa continuité.

La *cause* du chômage, surtout en ce qui concerne les professions de grande importance numérique, est assez difficile à déterminer : en général pourtant, les renseignements donnés par le chômeur lui-même, et ceux pris auprès des membres sur le chantier, y suffiront.

Le contrôle quant à la continuité exige un plus grand appareil pour être effectif. Ce contrôle est tou-

jours nécessaire, même là où le nombre de membres est si réduit qu'ils se connaissent personnellement l'un l'autre. En effet, on ne peut pas considérer comme suffisante la certitude qu'un membre n'a aucune occupation dans sa profession ; il faut aussi faire entrer en ligne de compte d'autres occupations rémunérées qu'il pourrait avoir. Le point principal à contrôler est cependant l'occupation dans la profession ; et à cet égard, un *contrôle organisé d'accord avec le bureau de placement* sera le plus facile à établir, car la reprise du travail dans la profession peut être constatée par le bureau de placement. Il va de soi que le contrôle sera d'autant plus sûr que le bureau sera mieux organisé.

S'il n'y a pas de bureau, ou s'il est mal organisé, ou si la reprise du travail s'effectue dans une autre profession, d'autres moyens s'imposent, et avant tout *l'obligation pour le chômeur de se présenter au siège de la caisse pendant les heures de travail ordinaires de la profession* soit tous les jours, soit trois ou quatre fois par semaine. Cette mesure suffit, surtout si les membres travaillant veillent à ce que les ouvriers nouvellement engagés dans l'atelier ou le chantier fassent part à la caisse de leur reprise de travail.

Si le temps du travail ne coïncide pas avec les heures d'ouverture du bureau, le contrôle est exercé par la direction de la caisse au lieu du travail ou à domicile.

## § VI. — Le contrôle en Angleterre

### A. — *Le contrôle dans les « Trade-Unions »*

Le contrôle dans les *trade-unions* est très sévère. La plupart d'entre elles ont soin de s'annexer un bureau de placement, et l'adhérent qui, sans motifs sérieux, refuse un emploi conforme à ses aptitudes, encourt une déchéance.

Le sociétaire *touche une prime* chaque fois qu'il fait connaître une place pouvant convenir à un camarade sans travail. Si, par contre, il n'indique pas au syndicat les demandes d'emploi dont il a connaissance, *il est passible d'une amende.*

La loi de 1909 sur les *Labour Exchanges*, dont nous avons déjà parlé, a beaucoup facilité le placement des chômeurs. Aussi a-t-elle été considérée, par les associations ouvrières, comme très avantageuse. Depuis la création des bourses, plusieurs unions ou branches d'unions ont invité leurs adhérents à se faire enregistrer dans ces établissements ; une ou deux d'entre elles ont même fait de cette immatriculation une condition nécessaire pour l'octroi de l'allocation de chômage (1).

### B. — *Le contrôle dans l'assurance obligatoire*

Mais le rôle des *Labour Exchanges* est bien plus considérable encore depuis que le National Insurance

1. W.-H. Beveridge, *Rapport sur les Bourses de travail dans le Royaume-Uni.*

Act de 1911 a inauguré en Angleterre pour quelques industries, un système d'assurance obligatoire. Ce système se trouve, on l'a vu, en rapport intime avec les organismes de placement. « L'assurance obligatoire, disait M. Lloyd George, fonctionnera surtout grâce à l'intervention des Bourses du travail. »

Dès le début du chômage, l'assuré doit remettre son livret, dûment timbré, à la Bourse la plus proche où il introduit en même temps sa demande de secours. Le fonctionnaire de l'assurance statue sur le montant de l'indemnité à allouer éventuellement. L'ouvrier est fondé à recevoir l'allocation accordée par le fonctionnaire, à la condition d'être toujours en état de chômage et de signer tous les jours un registre pendant les heures de travail.

En introduisant sa demande d'indemnité à la Bourse du travail, le chômeur *s'inscrit,* en quelque sorte *automatiquement*, sur le registre de ceux qui cherchent du travail, et si la Bourse lui procure une occupation qui lui convient, il est forcé de l'accepter au lieu de toucher l'indemnité. Il ne peut plus être considéré *comme incapable d'obtenir un emploi convenable.* On espère que le système d'assurance obligatoire augmentera considérablement l'efficacité des Bourses du travail en y attirant tous les ouvriers chômeurs qui sollicitent une indemnité et aussi en engageant les patrons à y chercher les travailleurs qu'ils y trouveront nécessairement (1).

1. Lloyd George, Mémoire explicatif du projet de loi sur l'Assurance nationale, *Bulletin des Assurances sociales*, sept. 1911.

## § VII. — Résumé de la question

Dans son rapport à la Conférence internationale de 1910, M. Edouard Fuster s'est efforcé, sinon de définir le chômage involontaire, du moins d'en « esquisser une définition *a contrario* » par élimination successive des éventualités qui ne concernent pas l'assurance-chômage. Grâce à cette définition imparfaite, et malgré le grand nombre de cas-limite, on peut arriver à faire du chômage un risque « assurable » et à contrôler sérieusement les chômeurs.

Les sacrifices que s'impose l'ouvrier, sous forme de cotisations à diverses caisses d'aide mutuelle, ont pour but de le défendre :

1° Contre la maladie ;

2° Contre l'avilissement du salaire et les mauvaises conditions de travail ;

3° Contre le manque de travail.

Or il importe qu'entre les trois caisses : de maladie, de résistance, de chômage, *il y ait des barrières inflexibles*. Pour cela, il faut avant tout que les statuts des syndicats énumèrent aussi exactement que possible :

1° Les chômages que n'indemnise aucune caisse (renvoi pour faute grave, refus de travail, etc.) ;

2° Les chômages se rapportant aux organismes, syndicaux ou autres, d'assurance contre la maladie, l'invalidité, etc. ;

3° Les chômages indemnisés par la caisse de résistance (grève, lock-out);

4° Les chômages par manque de travail, concernant la caisse de chômage.

Entre les trois modes d'assurance, dit très justement M. Fuster, il y a *flux et reflux de cas douteux,* surtout quand l'une des trois caisses fait défaut, ou qu'elle n'a pas su délimiter sa compétence. La caisse de résistance doit se défendre contre les grévistes malades, contre les ouvriers qui prétendent chômer *par dignité*; la caisse de maladie doit se défendre contre les chômeurs renvoyés pour faute personnelle, contre les grévistes n'ayant pas ou n'ayant plus d'indemnité, contre les « lock-outés », contre les malades (1).

Il est certain que vu son risque spécial, assez difficile à reconnaître et à définir, la caisse de chômage court, plus que les autres, le danger d'être « prise entre deux feux ». D'où la nécessité de préciser ce risque en le définissant *par ce qu'il n'est pas.*

Cette différenciation implique une spécialisation des organismes; il faut que, dans le cadre du syndicat, l'assurance-chômage soit gérée par une caisse distincte.

Grâce à ces précisions statuaires et à cette spécialisation des caisses de chômage, le contrôle s'organi-

1. Pour les *demi-valides*, que le patron garde en temps ordinaire et qui sont les premiers renvoyés en cas de dépression industrielle, M. Fuster estime avec raison qu'ils doivent s'adresser à la caisse de chômage.

sera sans trop de peine. Il comprendra quatre sortes de mesures.

1° Contrôle initial du fait et des causes du chômage (déclaration du chômeur, certificat du patron ou des camarades) ;

2° Contrôle préventif des fraudes, destiné à éviter le cumul de secours venant de plusieurs causes ;

3° Contrôle de la continuité du chômage par la signature périodique de l'intéressé ;

4° Contrôle de la recherche du travail (acceptation de l'emploi fourni par l'office du placement).

Ce dernier contrôle est d'une importance capitale et le développement de l'assurance-chômage va de pair avec celui du placement (1).

« Il est indispensable, dit M. Fuster, qu'une organisation rationnelle du *placement* vienne faciliter l'œuvre de l'assurance, l'alléger, *et la rendre partiellement inutile.* On ne saurait oublier que l'assurance n'est en soi qu'un palliatif; la vérité est dans la prévention du risque. Aussi longtemps que le placement organisé, pensons-nous, en régime paritaire avec le concours des syndicats, sur l'initiative des municipalités là où l'entente paritaire ne pourra spontanément s'établir, aussi longtemps que ce placement ne fonctionnera pas d'une manière complète et permettant

1. Consulter sur le placement : les rapports présentés à la Conférence internationale de 1910 ; *La Revue internationale du chômage* (le n° 2 a été consacré spécialement à la question), *Les Problèmes du chômage* (rapport de M. Varlez) ; *Le chômage à Paris,* publication de l'Association internationale contre le chômage.

les échanges entre profession et les échanges de région à région, l'assurance contre le chômage, même protégée par les définitions et le contrôle, ne sera qu'un palliatif presque dérisoire. »

Dans un de ses discours sur le chômage prononcé en 1909, devant le Parlement britannique, M. Winston Churchill, alors Président du *Board of Trade*, adoptait, en termes plus pittoresques, la même conclusion : « Dans la famille du chômage, disait-il, le placement est l'époux et l'assurance la femme ; le ménage ne peut prospérer et être heureux que par l'union la plus intime entre ces deux conjoints. »

# CONCLUSION

Dans le discours de clôture de la Conférence internationale, le président, M. Léon Bourgeois, s'exprimait ainsi : « Le syndicat, Messieurs, tel est, si je ne me trompe, le véritable triomphateur de cette conférence. » Quel que soit le système d'assurance-chômage que l'on préfère, on ne peut que se rallier à cette conclusion. Comme les autres assurances sociales, l'assurance-chômage a évolué de la charité à la mutualité et à l'obligation ; mais ici le rôle de la mutualité a été capital. « Le mot de Faust, *Im Anfang war die Tat*, s'applique aussi à l'assurance-chômage. Et quel fut, dans ce domaine, l'acte initial, l'acte vraiment créateur ? Ce fut bien l'assurance inaugurée par les syndicats ouvriers, assurance sur laquelle est venu se greffer le système des subventions publiques (1). »

Le souci de conserver à l'institution ce caractère d'œuvre syndicale nous détermine, pour notre part, à choisir, entre les différents modes d'assurance proposés, celui des subventions aux caisses de chômage facultatives, en maintenant comme bases essentielles du système la contribution volontaire des travail-

1. *Revue internationale du chômage*, 1re année, n° 1, p. 19.

leurs, leur groupement par profession et leur contrôle mutuel. En ce qui concerne notre pays, nous pensons que le régime en vigueur est satisfaisant. Il aurait sans doute plus d'efficacité, comme le remarquait M. Bourgeois, s'il tenait plutôt compte des cotisations versées que des secours distribués. Peut-être aussi pourrait-on souhaiter que la subvention fût obligatoire pour les communes ; selon le vœu de M. Fontaine, directeur du Travail, on réserverait l'intervention du département et de l'État pour les secours n'intéressant pas spécialement la localité (secours de route), ou pour les gros risques qui ruinent la caisse locale (prolongation des secours en temps de crise économique), ou encore pour favoriser les fédérations de caisses locales qui offrent une meilleure résistance aux crises. Dans un autre ordre d'idées, on a demandé qu'à l'exemple du Comité du fonds roubaisien, les commissions municipales de chômage se constituent en *associations*, pour jouir de la personnalité civile, s'administrer elles-mêmes librement et constituer des fonds de réserve. On réclame enfin et surtout une organisation rationnelle des bureaux de placement. « L'assurance n'est que le très subsidiaire, le placement le subsidiaire, et l'organisation du marché du travail le seul vrai moyen de lutter contre le chômage (1). »

Il est certain que la collectivité prend de plus en

1. Ch. de Lauweryns de Roosendaele, Conférence internationale (discussion).

plus conscience de ses devoirs envers l'individu, et que l'assurance-chômage tend à l'obligation; on ne peut nier le grand intérêt social et humain que présente la loi anglaise. Mais en France, le système institué par le décret de 1905 paraît devoir suffire pour de nombreuses années, vu la lenteur du mouvement syndical dans notre pays et le peu d'attention qu'accordent les associations ouvrières aux œuvres de mutualité. Il faut, croyons-nous, attendre que l'éducation des travailleurs soit faite sur ce point, que l'assurance-chômage soit mieux connue, plus pratiquée, que les syndicats s'efforcent de réaliser les espérances qu'avait fait naître la loi de 1884. Elle leur a accordé toutes facilités pour créer des œuvres d'intérêt professionnel, et dans ce domaine, qui est au surplus le leur propre, ils n'ont pas à craindre qu'on songe à limiter leur liberté.

Il faut attendre, d'autre part, et en se plaçant à un point de vue général, que la statistique du chômage, se perfectionnant, permette de préciser le risque, d'établir une relation scientifique entre la cotisation et l'indemnité, et de créer contre le chômage une assurance vraiment digne de ce nom. *L'Association internationale pour la lutte contre le chômage*, créée par la Conférence de 1910, contribuera pour une large part à mener à bien cette œuvre de longue haleine (1).

1. L'Association se propose d'organiser des congrès périodiques, d'élaborer des statistiques comparables surtout au point de vue interna-

Jusque-là, l'institution d'une assurance obligatoire contre le chômage en notre pays, où les subventions actuelles sont loin d'être entièrement utilisées et où le chômage sévit en somme beaucoup moins que partout ailleurs, une telle institution, qui coûterait des millions, serait certainement prématurée, sinon dangereuse. Ce n'est pas à l'heure où le budget va s'alourdir encore de charges militaires écrasantes, et où la France se voit contrainte de songer avant tout à la défense nationale, que le législateur pourrait risquer un pareil saut dans l'inconnu.

tional, de contribuer aux progrès de la législation relativement au chômage, d'établir des liens permanents avec les associations s'occupant de travaux parallèles, telles que le *Comité permanent international des assurances sociales*, et l'*Association pour la protection légale des travailleurs*. Le siège de l'Association est à Gand. Le Président est M. Bourgeois, le secrétaire général M. Varlez, le secrétaire adjoint M. Max Lazard.

---

Vu : Nancy, le 22 juillet 1913 :
Le Président de la thèse,
BROCARD

Vu : Nancy, le 30 juillet 1913 :
le Doyen,
E. BINET

Vu et permis d'imprimer,
Nancy, le 31 juillet 1913,
le Recteur de l'Académie :
CH. ADAM
Correspondant de l'Institut.

# TABLE DES MATIÈRES


Pages

Bibliographie . . . . . 5
Introduction. . . . . 11
Causes du chômage. . . . . 12
Modalités du chômage . . . . . 13
Définition du chômage . . . . . 14
Caractère de l'assurance-chômage . . . . . 15
Objet et plan de cette étude . . . . . 16

I. — *Assurance facultative : œuvres philanthropiques.* 19
Caisse de Berne . . . . . 19
Caisse de Bâle . . . . . 21
Caisse de Leipzig. . . . . 22
Caisses patronales allemandes . . . . . 23
Caisse de Cologne . . . . . 23
Caisse de Bologne . . . . . 25
Caisse de l'*Umanitaria* . . . . . 27

II. — *Assurance facultative : Caisses syndicales ouvrières* . . . . . 30
§ I. — Généralités . . . . . 30
A. — Raisons qui ont poussé les syndicats à créer les caisses. . . . . 30
B. — L'assurance-chômage est-elle vraiment une assurance ? . . . . . 31
C. — Avantages du syndicat en matière d'assurance-chômage . . . . . 34
D. — Marche du développement de l'assurance syndicale . . . . . 35

§ II. — L'assurance syndicale en Angleterre . . 37
A. — Importance de l'assurance trade-unioniste. 37
B. — Caractère de l'assurance trade-unioniste . 40
C. — Règles générales . . . . . 42
§ III. — L'assurance syndicale en Allemagne . . 44
A. — Développement du service. . . . . 44
B. — Règles générales . . . . . 52
§ IV. — L'assurance syndicale en Belgique. . . 52
A. — Historique . . . . . 52
B. — Fonctionnement . . . . . 54
§ V. — L'assurance syndicale en France. . . . 56
A. — Avant la loi de 1884. . . . . 56
B. — La loi du 21 mars 1884 . . . . . 58
C. — Médiocre développement de l'assurance syndicale en France . . . . . 59
D. — L'assurance-chômage à la Fédération du Livre . . . . . 61
§ VI. — Divers pays : Hollande, Suisse, Italie, Autriche-Hongrie, Danemark, Suède, Norvège, États-Unis . . . . . 65

III. — *Intervention des pouvoirs publics. Le système de Gand* . . . . . 72
A. — Premiers essais en France. . . . . 73
Système de Dijon (1896). . . . . 73
Système de Limoges (1896). . . . . 77
B. — Le système de Gand (1901) . . . . . 78
Principe du système . . . . . 79
Autonomie du fonds . . . . . 80
Administration . . . . . 80
Affiliation. . . . . 81
Vérification et contrôle . . . . . 81
Droit à la majoration. . . . . 80
Montant et durée des majorations. . . . 82
Encouragements aux épargnants . . . . 82
Résultats . . . . . 83
Critique du système . . . . . 83

IV. — *Rayonnement du système de Gand : application du système dans le cadre municipal* . . . . . 89
§ I. — Rayonnement du système de Gand en Belgique . . . . . 89
A. — Système de Liège. . . . . 90
B. — Caractère intercommunal des fonds de chômage belges . . . . . 91
C. — Encouragement des provinces. . . . . 93
D. — Encouragement de l'État . . . . . 95
§ II. — Rayonnement du système de Gand en Hollande . . . . . 97
A. — Fonds du premier groupe . . . . . 98
B. — Fonds de La Haye . . . . . 99
C. — Fonds de Dordrecht. . . . . 100
D. — Fonds du quatrième groupe . . . . . 101
E. — Fonds de chômage non communal de Bréda. 102
F. — Projets . . . . . 103
G. — Résultats . . . . . 104
§ III. — Rayonnement du système de Gand en Suisse . . . . . 105
A. — Genève . . . . . 106
B. — Bâle . . . . . 107
§ IV. — Rayonnement du système de Gand en Allemagne . . . . . 109
A. — Propagande ouvrière en faveur du système. 109
B. — Attitude passive des pouvoirs publics . . 112
C. — Villes où fonctionne l'assurance-chômage subventionnée . . . . . 114
D. — Réorganisation de la Caisse de Cologne .
§ V. — Rayonnement du système de Gand en Italie. 123
§ VI. — Divers pays : Autriche-Hongrie, Espagne, Finlande, Suède, Etats-Unis. . . . . 125

V. — *Rayonnement du système de Gand : Son application à des pays tout entiers* . . . . . 130
§ I. — L'assurance subventionnée en France . . 130
A. — Projets de loi (1893-1903). . . . . 131

B. — L'œuvre du Conseil supérieur du Travail. 132
C. — Le rapport Millerand (1904) . . . . . 135
D. — Le décret du 9 septembre 1905 . . . . 136
But . . . . . 136
Différences avec le système de Gand. . . 137
Conditions exigées des caisses . . . . . 137
Taux de la subvention . . . . . 140
Répartition de la subvention . . . . . 141
E. — Subventions des municipalités . . . . 142
Différence entre le système français et le système de Gand . . . . . 142
Différents modes de subventions . . . . 143
1° Municipalités majorant exclusivement les secours payés par les caisses : Roubaix, Reims, Nancy . . . . . 144
2° Municipalités remettant le montant de la subvention sans conditions expresses : Paris, Limoges . . . . . 153
3° Municipalités consacrant une part de leurs subventions à majorer les indemnités et répartissant l'autre part aux caisses : Armentières . . . . 157
4° Municipalités majorant les cotisations : Lyon . . . . . 158
5° Système de Dijon. . . . . 165
6° Système de Troyes . . . . . 165
F. — Subventions des départements . . . . 166
G. — Résultats. . . . . 167
§ II. — L'assurance subventionnée dans le Grand-Duché de Luxembourg . . . . . 169
§ III. — L'assurance subventionnée en Norvège . 170
Reconnaissance des caisses. . . . . 170
Admission des non-syndiqués. . . . . 171
Subventions. . . . . 172
Répartition de la subvention entre l'État et les communes. . . . . 172
Autonomie des caisses . . . . . 173

Contrôle . . . . . 173
Résultats. . . . . 173
§ IV. — L'assurance subventionnée au Danemark. 174
A. — La loi du 9 avril 1907 . . . . . 174
B. — Lois complémentaires . . . . . 177
C. — Résultats. . . . . 178

VI. — *L'assurance obligatoire.* . . . . . 181
A. — Essai de Saint-Gall (1895). Leçon qu'il faut en tirer . . . . . 182
B. — Arguments en faveur de l'assurance obligatoire . . . . . 185
1° Les résultats de l'assurance facultative sont insuffisants . . . . . 186
2° Parmi les chômeurs, les plus nombreux et les plus intéressants sont exclus de l'assurance facultative. . . . . 188
3° L'assurance obligatoire seule permet d'exiger la contribution des employeurs. . . . . 189
4° L'assurance obligatoire peut seule combattre l'anarchie que le machinisme introduit dans la production . . . . . 190
5° L'obligation est nécessaire pour que le patron égoïste ne jouisse pas d'une situation privilégiée par rapport au patron généreux qui assure ses ouvriers . . . . . 191
C. — Arguments contre l'assurance obligatoire. . 192
1° Point de vue moral . . . . . 192
2° Point de vue scientifique . . . . . 195
3° Difficultés au point de vue du contrôle et du placement. . . . . 197
4° L'avantage de l'assurance obligatoire de comprendre la généralité des chômeurs est, en fait, illusoire, et l'institution prendrait vite le caractère d'une œuvre d'assistance. . . 198
5° Difficultés que comporterait la contribution patronale obligatoire . . . . . 200

6° L'obligation considérée comme supplément de salaire et comme moyen de combattre l'anarchie dans la production . . . . . 203
D.— L'assurance obligatoire en Angleterre (1911). 206
Limitation de l'assurance obligatoire à quelques industries . . . . . 207
Triple contribution . . . . . 207
Montant et durée des indemnités. . . . . 208
Droit aux indemnités . . . . . 209
Contestations . . . . . 210
Pénalités. . . . . 211
Organes de l'assurance : Rôle des *Labour Exchanges*. . . . . 211
Rôle du *Board of Trade ;* caisse de chômage . 212
Mesures tendant à encourager la régularité des occupations ou à diminuer les charges de la caisse . . . . . 213
Protection et encouragement à l'assurance libre. 214
Premiers résultats. . . . . 216

VII. — *Le contrôle des chômeurs*. . . . . 219
§ I. — Le contrôle en Allemagne . . . . . 220
A. — Institutions philanthropiques : caisses de Cologne, de Leipzig . . . . . 220
B. — Institutions ouvrières . . . . . 221
C. — Système de Gand. . . . . 222
§ II. — Le contrôle en Belgique. . . . . 224
A. — Règlements des associations . . . . . 224
B. — Moyens de contrôle extérieurs . . . . 226
§ III. — Le contrôle en France . . . . . 231
A. — Contrôle dans les syndicats . . . . . 231
Définition. . . . . 231
Mesures de contrôle . . . . . 233
B. — Règles officielles . . . . . 235
Statuts-types. . . . . 235
Règlements des municipalités . . . . . 236

§ IV. — Le contrôle en Norvège . . . . . 240
1° Contrôle par la caisse de chômage. . . 240
2° Contrôle par le bureau de placement. . 241
3° Contrôle par la municipalité . . . . 241
4° Contrôle par le ministère. . . . . 241
§ V. — Le contrôle au Danemark . . . . . 242
A. — Définition du chômage. . . . . 242
B. — Mesures de contrôle. . . . . 243
§ VI. — Le contrôle en Angleterre. . . . . 245
A. — Le contrôle dans les *trade-unions* . . . 245
B. — Le contrôle dans l'assurance obligatoire . 245
§ VII. — Résumé de la question . . . . . 247

Conclusion . . . . . 251

MAYENNE, IMPRIMERIE CHARLES COLIN